



O PODER METROPOLITANO DA REGIÃO DE LISBOA

João Alexandre Pires Fernandes

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Metropolização, Planeamento Estratégico e Sustentabilidade, realizada sob a orientação científica do Doutor João Seixas e da Doutora Margarida Pereira.

Setembro de 2014

THE METROPOLITAN GOVERNMENT IN THE REGION OF LISBON

JOÃO ALEXANDRE PIRES FERNANDES

ABSTRACT

KEYWORDS: Government, Metropolis, Lisbon, Subsidiarity, Efficiency, Competitiveness

This research aims to analyze the governance of the Lisbon metropolitan area as a key factor in policy response to the problems, challenges and opportunities in this specific territory. The public government exists to give assertive and sufficient responses to the demands and needs of the population. The purpose of this research is to verify whether the current governing solution in the metropolis of Lisbon is able to respond effectively and efficiently to the needs of residents and users of this extensive urban space.

The powers of intervention in the metropolitan territory are distributed by various entities, including municipalities, ministries, coordinating regional development commission, organs of the metropolitan area, and both public and private enterprises. Good government, or governance, in this territory would require effective coordination between these different actors; would require no overlap of functions; and, finally, would require that each competence was performed by the territorial actor that is able to perform it with the highest degree of efficiency. We conclude that this level of efficiency is not guaranteed in the institutional architecture that manages the Lisbon metropolitan area, and the changes made to the fundamental laws of distribution of powers have not had the effect of changing a paradigm that has been proved clearly inoperable.

Cities occupy, nowadays, a central position in the organization of the global system and economies, replacing the ancient empires and the modern nation-states. This new reality is a direct effect of the complex process of globalization. This strategic positioning of cities has led to important changes in its structure and in the very concept of city. These changes, however, needed to be accompanied by changes in the governance of cities because different realities require different government solutions. The design of an effective institutional framework to provide the necessary answers to the metropolitan area of Lisbon requires a deep knowledge of the territory under study. Understanding the contemporary cities and meet institutional proposals suggested by various researchers over the past decades is the first step of this research, after which we will try to analyze the metropolis of Lisbon and the model followed so far, so that we can finally make a constructive criticism whose purpose is to better serve the population and the country itself.

O PODER METROPOLITANO DA REGIÃO DE LISBOA

JOÃO ALEXANDRE PIRES FERNANDES

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: Governação, Metrópole, Lisboa, Subsidiariedade, Eficiência, Competitividade

Este trabalho de investigação foi motivado pela preocupação em analisar a governação da área metropolitana de Lisboa como um fator determinante na resposta política aos problemas, desafios e oportunidades específicos deste território. O poder público existe para dar respostas assertivas e suficientes às exigências e necessidades da população que serve. O motivo essencial desta investigação é, desta forma, verificar se a solução governativa vigente na área metropolitana de Lisboa é capaz de responder com eficácia e eficiência às necessidades dos residentes e utilizadores deste extenso espaço urbano.

As competências de âmbito metropolitano encontram-se distribuídas por vários organismos, entre os quais municípios, ministérios, comissão de coordenação e desenvolvimento regional, órgãos próprios da área metropolitana, empresas públicas e entidades privadas. Uma boa governação, ou governança, deste espaço exigiria uma eficaz coordenação entre estes diferentes atores, exigiria que não houvesse sobreposição de funções e, por fim, que cada uma das competências fosse desempenhada pelo ator territorial mais capaz de a desempenhar com elevado grau de eficiência. Concluiremos que esse nível de eficiência não está garantido na arquitetura institucional que gere a área metropolitana de Lisboa, e que as alterações feitas às leis fundamentais da distribuição de poderes não têm tido o efeito de alterar um paradigma que já se mostrou claramente inoperacional.

As cidades ocupam, nos dias de hoje, uma posição central na organização do sistema global e das economias, tomando um lugar que foi, outrora, ocupado pelos impérios ou pelos Estados-nação. Trata-se essa mudança contemporânea de um efeito direto do complexo processo de globalização. Esse posicionamento estratégico das cidades gerou importantes mudanças na sua estrutura e no próprio conceito de cidade. Essas mudanças, porém, necessitavam ser acompanhadas de mudanças no modelo de governação das cidades, pois diferentes realidades necessitam de diferentes soluções de governo. O desenho de um modelo institucional eficaz para dar as respostas necessárias à área metropolitana de Lisboa exige um conhecimento profundo do território em estudo. Compreender as cidades contemporâneas e conhecer as propostas institucionais sugeridas por diferentes investigadores ao longo das últimas décadas é o primeiro passo desta investigação, depois do qual procuraremos analisar a metrópole de Lisboa, o modelo até então seguido, para sermos, por fim, capazes de o sujeitar a uma crítica construtiva que vise melhorá-lo para benefício da população e do próprio país.

ÍNDICE

Introdução	5
I: Sobre a pertinência de atualizar o pensamento sobre a governação das cidades	
I. A. A realidade urbana nos dias de hoje	7
I. B. Como governar um espaço metropolitano?	33
I. C. Madrid e Copenhaga: dois modelos de governação metropolitana	62
II: Área metropolitana de Lisboa: estudo de caso	
II. A. O sistema urbano português	73
II. B. A área metropolitana de Lisboa: caraterização	80
II. C. A governação metropolitana na democracia portuguesa	101
Conclusão	133
Fontes bibliográficas	143

INTRODUÇÃO

As cidades têm constituído, cada vez mais, os centros fundamentais dos sistemas de organização territorial das sociedades. As urbes concentram determinadas atividades e funções que exercem grande influência sobre territórios mais afastados. Pela grande densidade de habitantes que residem nestes territórios, pelo uso intenso do solo, pela forte interação das pessoas e pelo conflito permanente entre agentes territoriais: por tudo isto, estão presentes nas cidades desafios, oportunidades e problemas específicos.

Se a essa realidade específica não respondem as medidas acertadas, o verdadeiro potencial das cidades estará subaproveitado, produzindo menos rendimento e traduzindo-se em menor competitividade, menor capacidade de atração de investimento e, em suma, em menor qualidade de vida. É necessário, pois, garantir para os grandes espaços urbanos um modelo de governação que tenha capacidade de responder a esta realidade. Concluiremos, com este trabalho, que as sociedades contemporâneas têm sido sujeitas a abruptas mudanças que têm favorecido a concentração cada vez mais intensa de funções e pessoas nas cidades, as quais cumprem um papel de crescente importância para o sucesso – ou insucesso – económico das suas regiões e países. Um modelo de governação eficaz e eficiente é porventura o instrumento essencial para determinar o posicionamento favorável de uma metrópole nas redes em que ambiciona participar.

Sucedem, no entanto, que as sociedades de hoje têm evoluído e operado mudanças demasiado céleres para que elas sejam acompanhadas por respostas políticas capazes de gerir com eficácia a realidade contemporânea. Os espaços urbanos, na maior parte dos casos, são governados segundo paradigmas que deixaram já de poder solucionar os problemas das novas sociedades urbanas. A atualização dos modelos vigentes para a governação das cidades tem encontrado irreparáveis resistências que têm adiado a implantação de um novo paradigma de governação das mesmas, e o seu constante adiamento vai traduzindo-se em perdas gradualmente mais significativas de aproveitamento do real potencial das cidades, ao nível da competitividade e da qualidade de vida, fatores fundamentais para o desenvolvimento económico sustentável.

Num primeiro momento deste trabalho, deste modo, abordaremos as alterações visíveis na organização do espaço urbano, no estilo de vida e no papel específico das cidades no plano da economia local, nacional e global. De acordo com essa nova

realidade urbana que tentaremos compreender com algum grau de exigência e profundidade, discutiremos as ideias que têm sido apresentadas, ao longo das últimas décadas, para que nas cidades seja implantado um paradigma de governação que seja, por fim, capaz de responder à complexidade dos espaços urbanos da atualidade. Concluiremos a primeira parte deste trabalho com dois exemplos práticos que ilustram possíveis soluções de modelos de governação urbana, em duas capitais europeias: Madrid e Copenhaga. Veremos que as duas capitais optaram por modelos marcadamente distintos, o que provavelmente traduz as próprias diferenças que as distinguem, deixando evidente que nenhum modelo de governação urbana pode ser universalmente aplicável, devendo cada metrópole desenhar um modelo que lhe permita mobilizar recursos e instrumentos para responder às suas características próprias.

A área metropolitana de Lisboa será o objeto de estudo da segunda parte do trabalho. Inicialmente procuraremos caracterizar a área metropolitana, compreendê-la nas suas variadas dimensões e ao papel que desempenha no sistema urbano nacional, ibérico e europeu. Por fim, estudaremos o modelo de governação de âmbito metropolitano que se encontra vigente para a gestão dos problemas, desafios e oportunidades da metrópole de Lisboa. Verificaremos qual o modelo que se encontra implantado, que alterações têm sido registadas ao longo do tempo e, na verdade, como ocorre na prática a concertação de interesses entre os municípios que compõem a área metropolitana, bem como as funções e recursos atribuídos aos órgãos de âmbito metropolitano.

Concluiremos que a área metropolitana de Lisboa não tem conseguido afirmar-se como um ator político capaz de corresponder às exigências da metrópole, tratando-se apenas de uma entidade intermunicipal com capacidade mínima de tomar decisões supramunicipais, sobretudo devido à dificuldade de comprometer autarcas com programas políticos e medidas que podem, em última análise, contrariar os anseios dos seus eleitores municipais. Analisaremos se o modelo de governação da área metropolitana obedece às sugestões da Comissão Europeia e da OCDE, que tipo de entidade de administração metropolitana é permitido pela Constituição da República e se as funções que lhe são atribuídas são as que, em nome da eficiência e da eficácia da intervenção no território e na vida das pessoas, devem ser atribuídas a uma entidade de governo intermédio (entre a escala local e a escala nacional).

PARTE I

SOBRE A PERTINÊNCIA DE ATUALIZAR O PENSAMENTO SOBRE A GOVERNAÇÃO DAS CIDADES

A – A realidade urbana nos dias de hoje

Muitas são as palavras ou expressões, as quais muitos de nós utilizam com regularidade em situações do cotidiano, cuja definição nos poderá ensinar alguma coisa sobre o que faz parte da complexa realidade das cidades nos tempos que vivemos. A realidade urbana é de tal modo complexa que o próprio debate acerca da conveniência do termo *cidade* se torna pertinente, por as sociedades se haverem desenvolvido de acordo com uma filosofia de urbanidade à qual a realidade atual, em alguns aspectos, já não obedece.

Gomes (2007) reuniu alguns desses conceitos, com os quais vale a pena iniciarmos o estudo da realidade urbana. Em primeiro lugar, lembra-nos que o termo “conurbação” surgiu em 1915 pela mão de Geddes, utilizando-o para se referir a um conjunto de cidades vizinhas funcionalmente integradas, cuja dinâmica e desenvolvimento as fez expandir para além das suas tradicionais áreas administrativas. Verificamos, através do emprego deste conceito, que a realidade contemporânea colocou algumas cidades, sobretudo por se encontrarem a curtas distâncias ou por essas distâncias haverem sido reduzidas espacial ou virtualmente, a funcionarem de forma integrada: como uma única cidade, num território onde nos acostumámos a encontrar várias. Decorre desta definição, por outro lado e não menos importante para o seguimento do nosso estudo, que as cidades – e naturalmente toda a realidade que elas implicam – extravasaram o limite das divisões administrativas em que estavam compreendidas, o que produzirá um desafio de natureza política a que importa dar solução.

Metrópole surge-nos como um termo diariamente utilizado como referência às grandes cidades dos dias de hoje. Ascher (1995) e Domingues (2005) relembram que o termo *metropolis* teve a sua origem no mundo grego da Antiguidade Clássica, significando a “mãe” das cidades, que dominava as suas colónias e que era a origem dos guerreiros, dos comerciantes e dos deuses. Essa cidade figurava, pois, num lugar destacado na hierarquia das cidades, das suas funções e da influência que exportava para

os demais territórios: esse conceito é aplicável às metrópoles da atualidade, que aparecem no sistema urbano numa posição favorável de dominação perante outras aglomerações e outras regiões.

R. D. McKenzie descreveu a metrópole, ou região urbana, como uma área geográfica que resultava do alastramento das funções e da influência de uma cidade central, que introduzia em territórios contíguos o seu estilo de vida e a sua dinâmica económica, sendo essa expansão possibilitada, acima de tudo, pela banalização do transporte privado (Gomes, 2007: 87). Na mesma linha de ideias, Ascher (1995) entendeu que metrópole, numa definição oficial, seria um espaço que não corresponde já ao perímetro tradicional da cidade, mas a toda a área que compreende as atividades urbanas, numa cidade central e nos seus arredores. O mesmo autor, assumindo o subjetivismo e a falta de rigor concetual com que o termo é comumente utilizado, afirma que é possível corresponder *metrópole* às principais aglomerações de um país, onde residam centenas de milhares de indivíduos, que se destaquem pela multiplicidade das funções desempenhadas e que, por fim, mantenham relações económicas relativamente intensas com outras aglomerações estrangeiras, integrando-se numa rede internacional de cidades – como prova do seu protagonismo não apenas regional ou nacional. Barata Salgueiro (1992) acrescenta que um concelho, para que pertença a uma determinada metrópole, terá de manter com os restantes concelhos dessa metrópole relações mais intensas do que com as áreas exteriores à metrópole.

O historiador económico Gras, referido por Gomes (2007), utilizou o termo *metrópolis económica* para designar o centro hierárquico das atividades humanas, a cidade central, fornecendo serviços e dependendo dos produtos e da mão-de-obra de uma área geográfica funcionalmente integrada na metrópole: a *área metropolitana*. Ernest Burgess, em 1925, descreveu a área metropolitana como um território que contém um contínuo urbano, com tamanha acessibilidade interna que seja possível residir, trabalhar e tirar proveito de serviços em pontos diferentes da mesma área metropolitana. Este entendimento renova a visão de metrópole como um espaço funcionalmente integrado, com funções complementares que operam ao nível da aglomeração, produzindo um estilo de vida que não pode ser compreendido dentro de divisões administrativas clássicas, como são os municípios.

Domingues (2005) elenca três critérios possíveis para identificar uma área metropolitana. Em primeiro lugar, podemos utilizar os critérios de *homogeneidade*

relativa, segundo os quais uma área metropolitana é composta de municípios vizinhos que apresentam parâmetros mínimos de variação estatística em indicadores como a dimensão demográfica, a densidade ou certos indicadores económicos ou sociais. Em segundo lugar, o autor fala-nos de critérios relacionados com a morfologia do espaço: a área metropolitana corresponde a uma área geográfica onde o contínuo urbano se estende por várias unidades administrativas. Em terceiro lugar, e por último, é utilizável o critério da *interdependência*, que faz o analista considerar uma área metropolitana como aquela em que várias áreas administrativas trocam entre si, de modo muito intenso, pessoas, bens e fluxos de comunicação.

François Ascher, em 1995, escreveu ainda sobre um novo conceito: o de *metápole*. Enquanto a metropolização é entendida como uma fase do processo supra-histórico da urbanização, a *metápole* é mencionada como uma área urbana que se encontra estruturada pelas mais recentes técnicas de comunicação que possibilitam o fluxo intenso de bens, pessoas e informações. O autor recusa a necessidade de um contínuo urbano para que as áreas estejam funcionalmente integradas. Uma metápole deverá compreender centenas de milhares de habitantes e corresponder a “uma única bacia de emprego, de residência e de atividades” (Ascher, 1995: 16). As metápoles integram profundas diversidades internas, uma vez que agregam variadas manchas urbanas que desempenham, no contexto da metápole, diferentes funções, prestam diferentes serviços ou acolhem a residência de estratos sociais diversos. Entre si, as metápoles são igualmente diversas, podendo ser mono ou polinucleadas, mais aglomeradas ou mais fragmentadas, polarizadas ou segmentadas, densas ou difusas, e apresentam diferentes padrões de crescimento, nos quais se destaca, pelo número de metápoles que obedeceram a esse padrão, o radiocêntrico, assente na grande influência de uma cidade central que vai integrando, com as suas dinâmicas e no seu funcionamento, áreas cada vez mais afastadas, com o auxílio do advento de tecnologias de transporte. Pela importância histórica que o transporte ferroviário teve na expansão inicial de muitas metápoles, o crescimento de muitas delas deu-se, numa primeira fase, em forma de dedos, privilegiando as aglomerações detentoras de estação, ao longo das linhas.

Atualmente, a população que vive em condição urbana supera já a proporção de população rural. Em todo o mundo, haverá cerca de 4000 cidades onde residem mais de cem mil habitantes, 250 cidades com mais de um milhão de almas e 15 cidades que

albergam mais de dez milhões de indivíduos (Lopes, 2009: 71). Segundo Rosa Branco (2009), nas três décadas corridas entre 1975 e 2005, o número de indivíduos que habitam áreas urbanas com mais de 5 milhões de habitantes subiu de 11,2% para 15,8% da população urbana mundial, o que nos permite fundamentar a teoria de que as grandes metrópoles são, cada vez mais, o verdadeiro paradigma de evolução contemporâneo, acumulando riqueza, atividades e população, dominando crescentemente o sistema urbano global. Na Europa, a metropolização surge como um fenómeno transversal a todos os países (Ascher, 1995: 6), evidenciando a proximidade da evolução económica e social do continente europeu. Cerca de um em cada quatro cidadãos europeus reside em cidades (Branco, 2009: 9). No entanto, por oposição a séculos já passados, as metrópoles europeias têm hoje uma dimensão relativamente modesta à escala mundial.

A urbanização, a par da concentração nas cidades das funções superiores que garantem o controlo e a gestão da própria sociedade atual, parece surgir como um efeito incontornável do desenvolvimento económico (Polèse, 1998 citado por Branco, 2009: 6). O paradigma das sociedades rurais, que reservava às áreas rurais funções centrais para a organização da sociedade e altamente carentes de mão-de-obra, mostrou-se incapaz de acompanhar ou de responder ao fenómeno da industrialização (e às fases de desenvolvimento que já lhe seguiram). De um modo geral, de acordo com Peixoto (1987), a industrialização é associada à concentração de população nas cidades, bem como à concentração nas cidades de novas funções que deram a esses espaços um protagonismo económico sem precedentes. É também certo que a urbanização foi mais rápida nos países que mais tarde iniciaram a verdadeira industrialização ou que, de algum modo, pretenderam desenvolver-se sem passar por todas as fases de desenvolvimento capitalista: na Inglaterra e no País de Gales, onde a industrialização se iniciou primeiro, tardaram 79 anos para que a população urbana passasse de 10% para 30% da população total; nos Estados Unidos foram apenas necessários 66 anos; na Alemanha, 48. Nos países que mais tarde e mais depressa lidaram com o fenómeno da intensa urbanização, grandes problemas tendem a levantar-se, relacionados com o planeamento urbano e todas as implicações sociais e territoriais que daí advêm.

Após a Segunda Guerra Mundial, até à década de 1970, o *baby boom* do pós-guerra alimentou, acima de tudo, um grande crescimento e desenvolvimento económico assente nos setores secundário e terciário, através de intenso êxodo rural que destacou ainda mais as grandes cidades na hierarquia dos lugares. Esse desenvolvimento

económico, que andou a par da urbanização, envolveu uma modernização dos sistemas produtivos, um desenvolvimento das infra-estruturas e a promoção de um novo estilo de vida, potenciado pelo aumento da capacidade de consumo (Marques, 2005: 190-191). Esse crescimento urbano necessariamente significou um processo, que se tem intensificado até hoje, de suburbanização. As cidades centrais acumulam cada vez mais emprego e atraem investimentos, necessitando de mão-de-obra que vai ocupando áreas cada vez mais afastadas. A partir dos anos 70, em algumas metrópoles europeias, a população das cidades centrais começa a ser inferior à população dos arredores; a especialização funcional, geralmente assente no terciário, que se verifica nos centros das principais cidades, remetendo as residências para fora dos perímetros tradicionais, é por vezes chamado de *desurbanização*, criando a teoria do “ciclo de vida das cidades”. As cidades centrais perdem densidade populacional, e as cidades, enquanto aglomerações, consomem cada vez mais espaço, expandindo-se para áreas mais afastadas e que desempenhavam, em épocas anteriores, funções bem diferentes das que vêm a desempenhar hoje, ganhando cariz urbano.

As cidades contemporâneas integram nas suas dinâmicas as áreas geográficas contíguas, mas não funcionam igualmente sem intensificar as relações com outras cidades, nacionais ou internacionais, formando redes. É inquestionável que as cidades aparecem no entendimento comum como o paradigma do desenvolvimento atual, em qualquer cultura do mundo. O estilo de vida marcadamente urbano expande-se mesmo para além das cidades, as sociedades urbanas ditam as noções universalmente aceites de qualidade de vida, e a organização da sociedade, bem como a ideia de democracia, é profundamente afetada pela vida das cidades e pelo que nelas se passa (Lobo em Pereira, 2001: 18).

Efetivamente, uma análise que se proponha compreender a realidade urbana do presente não pode fazê-lo sem entender as cidades como protagonistas de uma nova organização económica mundial. As cidades figuram, cada vez mais, como os territórios estratégicos de onde a vida cultural e económica e as linhas de orientação política e social irradiam (Ferreira, 1997: 49-50). Uma economia assente no território tende, segundo o mesmo autor, a ser substituída por uma economia que vive dos fluxos, sendo as grandes metrópoles os nós que emitem e recebem esses fluxos, desempenhando hoje um lugar central e essencial no panorama económico mundial que era ocupado, anteriormente, pelos Estados-Nação. Esta transição entende-se como parte de um

fenómeno amplo de globalização da economia, perante o qual as grandes cidades se projetam, além-fronteiras, no intuito de receberem investimentos, turistas, eventos internacionais, recursos humanos e, em suma, visibilidade e protagonismo. A competitividade, que valoriza um território e desvaloriza outro território, é decidida sobretudo nas cidades, das quais depende muitas vezes o dinamismo económico do resto do país.

François Ascher (1995) completa o raciocínio afirmando que as grandes cidades concentram em si as funções-chave que decidem a orientação da economia internacional: os sistemas urbanos nacionais perdem influência na economia mundializada, em favor das redes transnacionais de cidades. A forma de uma cidade não ficar de fora deste jogo de influência é captar investimentos no sentido de congregar funções de topo que confirmem notoriedade e que proporcionem elevados padrões de qualidade de vida e de coesão social (Branco, 2009: 1). É deste modo que as grandes cidades concentram o poder para emitir as orientações que definem o funcionamento da economia atual. As cidades assumem o papel de máximo relevo no desenvolvimento económico, no progresso técnico e científico e na irradiação cultural, constituindo os reais “espaços motores da sociedade” e tornando-se um elemento fundamental da própria evolução (Seixas, 2013).

A localização de uma grande empresa numa metrópole apresenta-se como menos arriscada na ótica do investidor, que encontra nas maiores cidades uma maior oferta de recursos humanos qualificados e um maior mercado de escoamento dos seus produtos ou serviços, quer na própria cidade quer em todos os territórios que garantam boas acessibilidades a essa centralidade renovada que é a cidade. Por efeito direto dos equipamentos disponíveis, das oportunidades e das funções e serviços avançados instalados nas grandes cidades, as metrópoles são os territórios mais atraentes para os investidores (Gomes, 2007: 130). Da mesma forma que para as empresas, as grandes metrópoles apresentam-se especialmente atrativas às pessoas, vendendo sonhos e ilusões assentes num maior leque de oportunidades, oferecendo aos indivíduos maior liberdade de escolha e a possibilidade de viverem a sua privacidade e a sua personalidade dentro de uma panóplia de comportamentos, identidades e lugares. Não menos importante, as cidades tornam-se facilmente o principal rosto do seu próprio país, pelas quais entram as inovações e as tendências culturais, e são os “locais

preferenciais de intercâmbio científico e de cooperação e projeção cultural” (Marques, 2005: 190).

Para o sucesso da metrópole no panorama de uma economia globalizada, é tão importante captar investimentos e mão-de-obra qualificada como garantir ligações fáceis e frequentes a outras cidades que ocupem uma posição relevante na rede de cidades mundiais. A economia de hoje parece ser explicada por um arquipélago de cidades que, como resultado das relações intensas que mantêm, ditam o funcionamento das sociedades.

Porém, a influência e, no fundo, o direito a ter voz na rede global de cidades estão reservados às cidades que têm escala, que acumulam massa crítica. As tradicionais cidades não poderiam já fazer frente à projeção económica, cultural e social que é possível a uma grande metrópole que tem capacidade de fornecer serviços avançados às sociedades de todos os lugares do mundo. Os arredores das principais cidades, e por vezes as restantes regiões do mesmo país, são muitas vezes alocadas pelas grandes metrópoles para conferir uma dimensão que lhes permita serem competitivas no plano internacional, onde se joga a sorte e o azar da globalização.

A existência, ou não, de uma ou várias metrópoles num determinado país com projeção internacional e capacidade de competir tende a ser a variável que decide a afirmação do país no exterior ou, por outro lado, a sua marginalização da rede global de cidades onde a economia lida com os seus desafios; ter uma metrópole competitiva no seu território pode facilmente significar, para o país, a chave do seu desenvolvimento económico e, portanto, da sua riqueza e das expectativas do seu território (Lopes, 2009: 75-76). Adiante se acrescenta que, se o papel desempenhado na economia globalizada é mais determinante, e se, por conseguinte, a sua influência lhe permite emanar orientações de carácter social, económico ou político para territórios posicionados no sistema urbano que ela lidera, uma grande cidade tem uma responsabilidade acrescida no compromisso com a sustentabilidade do planeta. Este grande contributo que é exigido às metrópoles, no contexto da atual organização da economia e das sociedades, explica-nos bem a razão por que a governação desses espaços deve ser repensada: urge definir com maior clareza a forma de resolver, de forma eficaz e eficiente, os crescentes desafios que comprometem essas cidades, em particular, e todos os territórios por elas influenciados.

Segundo Marques (2005), concentram-se nas grandes cidades os elementos que as colocam no topo de uma hierarquia de lugares, por nelas se encontrarem recursos humanos e instituições que emanam uma política estratégica que vincule o território. Pela sua conectividade excecional às metrópoles do exterior e pelo seu papel determinante num sistema urbano de cariz regional ou nacional, cabe à grande cidade a devida articulação entre as dimensões global e local da economia: se tal for empreendido com sucesso e mediante as medidas políticas certas, o resultado será o enriquecimento e o desenvolvimento da metrópole e dos territórios que dela dependem.

Os sistemas urbanos formam-se pelas relações mantidas entre diferentes aglomerados populacionais, de dimensões e funções várias, que se organizam numa hierarquia cujas posições são definidas pela variedade ou especialização dos produtos ou serviços que produzem ou que consomem. As grandes cidades prestam serviços, difundem ideias e distribuem bens aos aglomerados de posição inferior na mesma hierarquia, e esses aglomerados tornam-se territórios que, em maior ou menor medida, dependem das metrópoles porque nelas adquirem ou delas recebem bens e serviços (Salgueiro, 1992: 105). Qualquer território, no contexto do sistema urbano ou sistemas urbanos em que se posiciona, recebe do centro superior bens, serviços, ideias ou influência social e política, e envia-lhes os produtos e artigos produzidos na sua região, bem como exigências que apenas poderão ser respondidas por centros de maior dimensão e de maior poder. Neste esquema de dependências hierarquizadas, não deixa de ser verdade que certos lugares prestam serviços menos variados e mais especializados, que podem colocar esse território numa posição mais favorável no sistema urbano (se esse produto ou serviço especializado for raro ou de qualidade reconhecida): nesta ideia cabem todos aqueles centros urbanos que vivem, ou viveram, de funções concretas como a indústria, a pesca, a universidade, o turismo, a função religiosa ou industrial.

São as acessibilidades que, de um modo geral, organizaram os sistemas urbanos e as redes de cidades. Nos tempos em que as comunicações por via marítima ou fluvial eram mais seguras ou rápidas do que as comunicações por terra, os lugares possuidores de portos naturais de águas calmas, ou os lugares na ribeira de um rio navegável, tornaram-se especialmente estruturantes dos sistemas urbanos. Nos territórios não marginais, as principais aglomerações desenvolveram-se com o auxílio de serviços prestados aos viajantes e comerciantes que se deslocavam pelas estradas, geralmente

posicionando-se à distância de uma jornada (40-50km) entre elas, e favorecendo os lugares onde se cruzavam estradas (Salgueiro, 1992: 110). O estabelecimento dos centros urbanos e as funções que eles foram concentrando foram definindo o sistema urbano, variando a atratividade de cada lugar de acordo com a sua acessibilidade, que foi sofrendo variações ao longo do tempo por consequência da evolução dos transportes. Com o advento dos transportes rápidos, por exemplo, os maiores centros urbanos (unidos por esses corredores de longa distância que os novos meios de transporte percorrem em menos tempo) tornaram-se ainda mais atrativos; por oposição, aqueles lugares que se encontram entre os maiores centros urbanos e que, ao longo dos séculos, foram privilegiados por fazerem parte da rota dos caminhos que ligavam as maiores cidades, passam agora a ser gradualmente esquecidos, uma vez que os novos meios de comunicação e transporte reduzem tempos e distâncias, efetuando menos paragens. As auto-estradas conduzem ao empobrecimento de lugares que prestavam serviços aos viajantes das estradas nacionais e municipais, e as cidades de dimensão média que eram favorecidas por estarem à média distância entre duas grandes cidades, tornam-se agora virtualmente mais distantes de ambas porque os principais fluxos que fazem a comunicação dessas duas metrópoles são concretizados em linhas de alta velocidade ou transporte aéreo – fazendo com que essas cidades intermédias percam atratividade, em favor de todos os territórios que, estando mais próximos das grandes metrópoles, beneficiam da proximidade aos equipamentos, ao emprego e aos nós de comunicações como aeroportos, portos ou estações ferroviárias de longo curso.

As metrópoles constituem espaços particularmente favoráveis à concentração de recursos, oportunidades e riqueza: determinam o rumo da economia global porque concentram em si os principais elementos de que a economia e o funcionamento da sociedade estão diretamente dependentes. Lopes (2009) afirma que as metrópoles concentram, de forma crescente, riquezas, a própria criação de riqueza e poder económico. A acumulação de riqueza não é alheia à concentração, nos principais espaços urbanos, de instituições responsáveis pelo desenvolvimento social, cultural e tecnológico, como são as universidades e os centros de investigação. As cidades tornam-se responsáveis pela difusão do conhecimento e concentram as funções e profissões criativas, fazendo das metrópoles os territórios mais favoráveis ao desenvolvimento de visões estratégicas que influam diretamente sobre as restantes regiões. Esta concentração de poder e de funções relevantes para a projeção das cidades

ajuda a explicar que seja nestes espaços humanos que se verificam os mais elevados produtos internos brutos por habitante: as cidades concentram grande parte do emprego qualificado, das actividades económicas com maior valor acrescentado, capazes de competir no contexto de uma economia globalizada e que encontram nas cidades uma grande quantidade de indivíduos com uma variedade imensa de especializações, de ambições e de capacidades. Se é certo que o rendimento médio das populações das grandes cidades é superior às médias dos outros territórios, e apesar da coexistência de grupos sociais profissionalmente bem-sucedidos com grupos sociais marcadamente pobres cujo acesso às oportunidades das cidades é limitado, não surpreende que a ideia de qualidade de vida, em todo o mundo, seja ditada pelos comportamentos e quotidiano das metrópoles, de onde irradia um estilo de vida que progressivamente, através das comunicações cada vez mais facilitadas, ocupa um lugar central nas áreas mais afastadas dos grandes centros urbanos.

François Ascher (1995) refere a acumulação nas grandes cidades da maior parte dos capitais e dos valores fundiários e imobiliários. As cidades acumulam também a maioria das actividades, funções e profissões estratégicas para a sociedade atual, onde se inclui quase tudo o que se relaciona com a imprensa, a investigação, a consultoria, a administração pública, a saúde, a cultura, as comunicações, a indústria e o comércio. Os serviços avançados prestados às empresas concentram-se igualmente nas metrópoles, por razões de proximidade aos seus prováveis clientes e à mão-de-obra que importa para que esses serviços sejam competitivos pela qualidade.

Porém, não é menos verdade que é nas metrópoles que se concentram os problemas mais graves das sociedades contemporâneas e é nas cidades que se devem debater soluções para problemas que são transversais a todo o mundo. Ascher (1995) lembrou a precariedade de emprego a que grande parte dos cidadãos está votada, e os menores níveis de qualidade de vida que decorrem de mais tempo despendido em deslocações diárias que comportam maiores custos para quem está dependente de transportes. As habitações são, em média, mais caras, condenando uma considerável camada social a bairros degradados sem alguns dos serviços de proximidade mais importantes. Alguns serviços públicos encontram-se subdimensionados, respondendo de forma insuficiente às necessidades de uma população muito numerosa e diversa. Muitos bairros urbanos são pouco acolhedores, não apenas devido ao seu mau planeamento ou à má qualidade das estruturas, mas também por efeito direto do estilo de vida urbano que

não privilegia as relações humanas de proximidade. Pela concentração, num pequeno espaço e sobretudo em determinados bairros, de condições de vida tão problemáticas, a sensação de segurança das populações urbanas é, geralmente, menos comum do que o sentimento das populações rurais. O clima de insegurança nas cidades não deve ser visto como um problema em si mesmo, uma vez que ele não é alheio à marginalização de certos grupos sociais, de minorias étnicas e de comunidades imigrantes, devido a dificuldades de integração social, nomeadamente pelo emprego. O acesso, ou não, ao emprego assume uma relevância determinante nas cidades, onde as imensas possibilidades de uma vida de realização pessoal são facilmente acessíveis àqueles que têm emprego, mas encontram-se perpetuamente inacessíveis àqueles indivíduos que, sem emprego, não acedem a tudo o que a vida urbana pode oferecer e que, além disso, não beneficiam da possibilidade de desenvolver agricultura de subsistência, a qual nos meios rurais pode atenuar as dificuldades do desemprego.

De acordo com Rosa Branco (2009), concentram-se nas metrópoles vários problemas críticos para o desenvolvimento ambiental, social e económico. São notórias a solidão, sobretudo das camadas mais idosas, a degradação de património, da maioria dos centros históricos e de antigas áreas industriais, a exclusão social e a poluição: apesar de a cidade, no imaginário de quase todos os indivíduos, significar um espaço de bem-estar, de oportunidades de uma vida melhor, de inovação e de liberdade (Ferreira, 2005: 29). A concentração de indústrias e os padrões de mobilidade urbanos, muitas vezes assentes sobretudo no uso do transporte motorizado individual, resultam em níveis de poluição que implicam custos para a saúde humana e para o bem-estar quotidiano. A poluição visual e sonora, por outro lado, é uma realidade com a qual as populações metropolitanas convivem no dia-a-dia.

É possível dizer-se, de acordo com o que as grandes cidades concentram de bom e de mau, que ocorre nelas um permanente conflito entre potencialidades e riscos, o que significa, para os decisores políticos e para os agentes do desenvolvimento local, acrescidas responsabilidades de equilíbrio e de sustentabilidade económica e social. Se os problemas das grandes cidades forem minorados ou atenuados, as potencialidades tenderão a evidenciar-se em grande força, implicando uma formidável projeção externa da cidade como espaço de qualidade de vida e de oportunidades para a localização de empresas e serviços. Por outro lado, se a governação da cidade não souber ou não puder responder aos problemas surgidos, os riscos para a competitividade e para a qualidade

de vida são incomensuráveis. Eis, como podemos ver, algumas razões para que a governação das grandes cidades seja um assunto que merece um debate constantemente atualizado, no sentido de se definirem padrões de governação e instituições ou práticas que resultem em respostas efetivas e eficientes aos desafios contemporâneos das metrópoles. Uma gestão criativa e competente das potencialidades e dos problemas das cidades, de acordo com uma mentalidade institucional que compreenda a real complexidade destas formações socioterritoriais, é urgente.

Como dissemos já, a forte urbanização deu-se mais tarde e mais intensamente nos países que conheceram uma industrialização mais tardia. É esse o caso do Sul da Europa, em geral, por oposição aos países do Norte: na Europa mediterrânica, bem como no Sudeste Asiático, a urbanização deu-se tarde e de forma particularmente intensa, por efeito da deslocação de grandes massas sociais do mundo rural em direcção às maiores cidades (Ascher, 1995: 5 e Marques, 2005:191). Mediante a chegada de tantos indivíduos à cidade, é natural que todo o território que ela ocupa se reinvente nas suas formas e na sua organização. Em geral, as cidades tornaram-se mais extensas e ocorreu uma redistribuição espacial das atividades, o que envolve uma especialização funcional, particularmente no que diz respeito à diferenciação cada vez mais evidente entre áreas que concentram emprego e áreas predominantemente residenciais (Salgueiro, 1992: 81-82).

A expansão das atividades urbanas tem sido feita, necessariamente, à custa da urbanização de áreas gradualmente mais afastadas do centro da cidade. Essa expansão é possibilitada assegurando bons acessos entre os diferentes pontos e oferecendo meios de transporte que permitam à cidade funcionar e organizar-se em extensão: quando tal não era possível, em séculos passados, as cidades não tinham opção que não fosse densificarem-se. Barata Salgueiro (1992) refere que, não obstante o crescimento em altura dos edifícios, todas as cidades têm crescido em extensão, extravasando os seus antigos limites e expandindo a sua influência directa para territórios gradualmente mais afastados. A expansão das grandes cidades para além dos seus limites administrativos tradicionais implica que alguns aglomerados populacionais, territorialmente próximos da cidade central, se tenham integrado com essa numa dinâmica de cidade única. Nuno Portas (2003-2011) vê a cidade contemporânea como uma estrutura compósita de várias cidades: umas delas já existentes e com uma história que as marca com uma determinada identidade, e algumas produzidas pela própria expansão da grande cidade a

áreas não habitadas no passado. Neste sentido, o centro da cidade central deixa de ser a única centralidade que importa na estrutura da nova cidade extensa: cada antigo aglomerado tem o seu centro que, numa dimensão menos expressiva, tende a concentrar o mesmo género de atividades e a enfrentar os mesmos problemas ou potencialidades que o grande centro da metrópole. A metrópole como um todo, funcionando hoje como uma unidade que nasceu de imensa fragmentação, existe como uma realidade extremamente complexa no que diz respeito às morfologias, às centralidades e às densidades, não se verificando sempre continuidade de edificado ou, necessariamente, indicadores de densidade cada vez mais baixos à medida que nos afastamos da área central. Pelo contrário, o crescimento da metrópole não se concretiza somente através de dilatações concêntricas, mas pela integração de muitos espaços que já beneficiavam da proximidade à grande cidade e que concentravam algumas funções especializadas (Ascher, 1995: 11).

Pela facilidade de comunicações que os meios de transporte, e sobretudo o automóvel, garantem, muitos territórios recentemente urbanizados constituem áreas monofuncionais (de cariz residencial, por exemplo), que acabam por não “fazer cidade” (Lopes, 2009: 215). Essas áreas vivem do fornecimento de serviços das centralidades com as quais mantêm intensas relações, noutros pontos da metrópole, e não concentram em si o emprego que tende a concentrar-se noutras manchas da mesma cidade. Desta facilidade de deslocação resulta um planeamento urbano do qual decorrem graves problemas: muitas urbanizações são edificadas sem se garantir a devida cobertura de transportes públicos, levando à necessidade do uso do transporte privado que, um pouco por toda a cidade, alimentará congestionamentos e implicará desperdício de recursos, de tempo e de produtividade. João Seixas (2012) fala-nos de uma “frágil regulação urbanística” que permite, sem dúvida, um consumo frenético do solo e a comercialização do mesmo.

Com o advento dos primeiros transportes utilizados em cidade, bem como pelo baixo preço da energia que tornou esses meios de transporte acessíveis à generalidade dos indivíduos, as cidades puderam alastrar-se para além dos seus limites, surgindo os arrabaldes como locais privilegiados para aglomerar determinadas funções mais consumidoras de espaço ou que não são desejadas em áreas residenciais, como zonas fabris, armazéns, cemitérios ou lixeiras (Salgueiro, 1992: 81). À medida que mais territórios são integrados na dinâmica da grande cidade, a tendência é para que certos

territórios se especializem em determinada função pela concentração de atividades relacionadas entre si, mas cuja existência é apenas justificada pela escala que a metrópole confere e que a impossibilidade de realizar deslocamentos rápidos e eficazes comprometeria.

Além da construção de novas áreas urbanas, o crescimento e o desenvolvimento urbano ocorrem também, pontualmente, pela renovação de alguns bairros já existentes: por exemplo, pela renovação de bairros históricos ou de bairros industriais ou pesqueiros. Não é apenas verdade que a realidade urbana evidencia a existência de várias manchas, por efeito da expansão urbana que integrou aglomerados que já existiam e áreas funcionalmente especializadas que se distinguem das demais; mas é igualmente verdade que essas manchas urbanas formam testemunhos de várias épocas e falam-nos do modo como a cidade, em tempos, se organizou. Porém, são bem mais raras as intervenções de renovação do tecido urbano já edificado do que aquelas que se destinam a urbanizar novas áreas, aplicando crescentes verbas públicas na expansão da rede viária, de infra-estruturas e equipamentos (Salgueiro, 1992: 385). As grandes infra-estruturas rodoviárias, que servem o propósito de possibilitar a comunicação a médias e longas distâncias que viabilizam a coesão da metrópole, originam situações de desarticulação entre os vários tecidos urbanos contíguos (Domingues, 2005: 218), fazendo o transporte privado surgir, cada vez mais, como um requisito necessário ao usufruto pleno da condição urbana, que assenta na mobilidade como um direito.

De acordo com Ferreira (2005) e Seixas (2012), vê-se assim ultrapassada a antiga dicotomia que distinguia o rural do urbano, por consequência de uma nova realidade em que as áreas anteriormente rurais se vêm integradas no funcionamento quotidiano e regular de uma grande cidade e onde as suas populações adotam estilos de vida marcadamente urbanos – sem que, porém, essas áreas periféricas das grandes cidades se manifestem, elas próprias, como cidades de pleno direito, carecendo tantas vezes de atributos necessários à verdadeira condição urbana.

Enquanto os antigos centros urbanos apresentavam limites bastante precisos e facilmente reconhecíveis, as metrópoles de hoje estendem-se por áreas vastas e impossíveis de limitar dentro das entidades administrativas entretanto criadas. As metrópoles são espaços em constante mutação e crescimento, abertas a fluxos internacionais (Ascher, 1995: 101) e dotadas de tal poder atrativo, de tal influência e de tantas acessibilidades que mesmo populações residentes em meio fundamentalmente

rural podem estar, na prática, integradas na vida quotidiana destes espaços urbanos. As cidades aparecem como centros ou nós de um sistema mundial completamente integrado, segundo o qual nenhum território existe isolado ou fora de uma qualquer hierarquia de lugares.

A coesão de uma grande cidade que cresceu em extensão e que vive da integração de áreas por vezes muito afastadas do seu centro depende diretamente da mobilidade da sua população. De acordo com Ascher (1995), o processo de urbanização acompanha o processo de desenvolvimento dos meios de troca e de comunicação; a mobilidade é um princípio fundamental do próprio conceito das cidades atuais, e não uma consequência do seu desenvolvimento. Lopes (2009) acrescenta que a sociedade contemporânea, que assenta a sua organização e dinâmica em fluxos intensos de pessoas, bens e informação, tem gerado um sistema urbano distinto do que anteriormente existia, alterando com isso as cidades e as suas funções. À medida que os transportes e as acessibilidades se tornam mais capazes de aproximar áreas territorialmente mais distantes, a cidade vê aumentadas as suas possibilidades de integrar essas áreas, expandindo a sua influência e a superfície de solo utilizada nas atividades urbanas. Como contraponto, verificamos facilmente que, se é a mobilidade que assegura a coesão da metrópole e o acesso das pessoas aos serviços prestados nos diversos pontos da grande cidade, também a falta de mobilidade resulta num forte fator de exclusão social (Lopes, 2009: 63-64): como vítimas deste fenómeno encontramos os indivíduos de mobilidade reduzida, os indivíduos sem recursos financeiros para usufruírem da mobilidade ou os residentes em áreas afastadas e mal servidas de transporte público, por exemplo.

Num contexto de globalização, a conectividade ao exterior, e sobretudo a grandes cidades onde a economia global é decidida, é um requisito fundamental para a afirmação de uma metrópole. O plano nacional e a influência de uma cidade sobre o sistema urbano do seu país não garantem já, por si só, um desenvolvimento sustentado dos centros urbanos. Por efeito das rápidas acessibilidades a outras cidades, através de infra-estruturas como aeroportos ou linhas de alta velocidade, as grandes metrópoles criam relações particularmente intensas com outros territórios urbanos, suplantando por vezes as relações e os fluxos trocados com territórios sob a mesma jurisdição nacional (Lopes, 2009: 75). Estando altamente conetada com redes internacionais de cidades, as relações de proximidade com territórios mais próximos perdem algum do significado

que outrora tiveram: algumas cidades perdem a sua vocação de centro regional para se afirmarem numa escala superior (Ascher, 1995: 115). Esse facto conduziu as áreas metropolitanas a assumirem globalmente um papel de charneira, concentrando em si as funções essenciais para o desenvolvimento estratégico do planeta.

A morfologia e a organização dos centros urbanos são altamente condicionadas pelo sistema de transportes existente. Cada fase do desenvolvimento histórico da cidade evidencia formas que as acessibilidades de então permitiam (Gomes, 2007: 69). Numa primeira fase, a expansão das cidades foi possibilitada pelos investimentos feitos em linhas de transporte coletivo que aproximavam o centro da periferia, trazendo novas possibilidades de expansão à cidade e permitindo que os indivíduos que fossem residir nessas novas áreas acessem ao centro da cidade, onde se concentravam os principais serviços. O centro da cidade continuava a figurar no nível superior da hierarquia de lugares, colocando as novas periferias sob a sua influência para a prestação de serviços e oferta de emprego (Marques, 2005: 204). Os elétricos, em muitas cidades e também em Lisboa, foram frequentemente o meio de transporte que marcou este período da primeira expansão da cidade para além dos seus tradicionais limites. Existe uma relação circular entre o investimento em infra-estruturas de transporte e comunicações e o desenvolvimento urbano: se, em primeiro lugar, é geralmente necessário haver densidade ou linhas de procura que viabilizem a instalação de uma linha de transporte, mais tarde esse território beneficiará dessa mesma linha, gerando mais densidade e mais procura de transporte (Salgueiro, 2001: 95).

Mais tarde, aquando da instalação de linhas férreas de alta densidade para uso suburbano, a maioria dos lugares possuidores de estação encontraram a sua possibilidade de desenvolvimento urbano (Salgueiro, 1992: 111). Em geral, esses lugares eram pequenos aglomerados de cariz rural ou áreas industriais que já forneciam a grande cidade, e que conhecem então uma nova vocação enquanto subúrbio residencial, que emite grandes fluxos de mão-de-obra diária, em movimentos pendulares através do comboio, para o centro da cidade. Algumas estações ferroviárias terão sido criadas, em primeiro lugar, para facilitar o transporte de mercadorias de áreas rurais ou industriais para o centro da cidade ou para o porto, ou no sentido inverso, e acabaram por permitir o desenvolvimento urbano dos novos lugares e ganharam, portanto, um uso de transporte de passageiros. O modelo de organização e desenvolvimento urbano induzido pelo transporte ferroviário, não obstante o seu importante papel na expansão

das funções urbanas para áreas muito afastadas do centro, é um modelo de hegemonia do centro (uma vez que os novos subúrbios ganham, em geral, a função residencial em vez de concentrarem emprego, que se mantém predominantemente no centro das grandes cidades) e de descontinuidade: os comboios, enquanto transporte colectivo rápido, permitem a urbanização de áreas afastadas, mas sem garantirem o desenvolvimento dos lugares intermédios, onde os mesmos não efetuam paragem. A isto é frequente chamar-se “efeito de túnel” (Ascher, 1995: 11).

À medida que o transporte rodoviário, coletivo ou particular, ganha expressão e se torna mais banal, cria uma diferente morfologia dos espaços urbanos, desta vez em favor da maior dispersão. Numa primeira fase, como recorda Salgueiro (1992), o transporte rodoviário afirmou-se como um complemento ao transporte ferroviário, estendendo a influência e o alcance das estações de comboio e permitindo a expansão dos novos subúrbios para os lugares contíguos. Porém, com a generalização do transporte privado e com a construção de melhores acessibilidades rodoviárias, o transporte rodoviário tende a tornar-se o modo de transporte dominante nas metrópoles para as médias ou longas distâncias.

A utilização do automóvel revolucionou a organização do território urbano. Se antes a existência de transporte público requeria densidades que o viabilizassem, o transporte privado permite um crescimento em extensão, com pouca densidade, contíguo e mais consumidor de espaço. Se alguns indivíduos optam por residir nas áreas periféricas ou suburbanas por motivos de rendas mais baratas, alguns preferem estas áreas por nelas encontrarem mais sossego, conforto e mais espaço (Salgueiro, 1992: 113-114). Em meados do século XX, nos Estados Unidos, foi cultivada uma nova ideia de qualidade de vida segundo a qual cada família possuiria uma residência unifamiliar com jardim, e as deslocações necessárias seriam asseguradas por automóvel e por corredores rodoviários capazes de escoar o trânsito. Um dos defensores desta teoria viria a ser o arquitecto Frank Lloyd Wright (de acordo com Gomes, 2007) e Los Angeles é provavelmente a cidade em que esta noção de dispersão mais marcou a organização territorial. Nesta época, as preocupações ambientais e de poupança dos recursos não estavam ainda na ordem do dia, e a sociedade ocidental beneficiava de energia barata para garantir o seu desenvolvimento. Mais tarde ainda, com o surgimento de múltiplas centralidades no seio da metrópole, o automóvel afirmou-se como o único meio de transporte que responde à necessidade de deslocações em todas as direcções: as

linhas de transporte público não conduzem os indivíduos a todos os locais e estão organizadas, regra geral, segundo um modelo monocêntrico (Marques, 2005: 204). Não apenas o surgimento de novas centralidades favoreceu o uso do transporte privado, que evita um número surpreendente de transbordos e de tempo despendido em deslocações, mas também a banalização deste tipo de transportes permitiu o sucesso de novas centralidades, geralmente junto de nós rodoviários importantes. O transporte privado, desta forma, é colocado numa situação problemática, à qual urge responder com soluções assentes na multimodalidade e num esquema de horários e percursos adequados à procura do serviço, com condições de cobertura espacial, regularidade, pontualidade e conforto (Domingues, 2005: 218).

A mobilidade que garante a coesão da metrópole não responde apenas à necessidade de permitir as deslocações entre o local de residência e o local de trabalho: as atividades quotidianas como compras, tarefas administrativas, acesso à saúde, lazer e outras geram mais deslocações do que as tradicionais migrações entre casa e trabalho (Ascher, 1995: 90). Com a banalização do transporte motorizado individual e com a proliferação de lugares onde desenvolver todas estas atividades, o automóvel assumiu um lugar privilegiado nas escolhas dos indivíduos: a ponto de algumas urbanizações serem edificadas sem haver o planeamento de linhas de transporte público a servi-las. O ponto de confluência de estradas e auto-estradas torna-se atrativo para a construção civil, e também para a construção de grandes centros comerciais que rapidamente se tornam centralidades importantes. Com o aumento da taxa de motorização, evidencia-se a tendência para que os indivíduos, na escolha de locais para o seu lazer, para a sua residência, para as suas compras, privilegiem o tempo de deslocação, a concentração de múltiplas atividades e serviços e a oferta de estacionamento, e não a distância (Salgueiro, 2001: 60).

O acesso a todas as oportunidades que a metrópole concentra, deste modo, requer o usufruto individual do direito à mobilidade. A possibilidade de efetuar deslocações entre todos os locais que participam no quotidiano de um indivíduo permite que as distâncias entre estes locais aumentem sem que aumente necessariamente o tempo gasto no seu percurso. Não obstante, na visão de autores como Ascher (1995) e Domingues (2005), este fator condiciona à exclusão social todos os indivíduos cuja situação familiar, laboral, financeira ou física impede de efetuar as deslocações que o dia-a-dia requer. Além do mais, estes grupos sociais desfavorecidos tendem a habitar as

áreas menos qualificadas, que são geralmente aquelas que estão mais afastadas das principais redes de transporte, de serviços de proximidade e das grandes áreas geradoras de emprego. A mobilidade é o elemento que assegura o acesso às vantagens de se estar numa grande cidade mas, concomitantemente, aparece-nos como um fator decisivo para a manutenção ou agravamento de desigualdades sociais, as quais se refletem, desde logo, na especialização social dos diversos espaços constitutivos da cidade. Estas desigualdades, em meio rural, poderiam ser atenuadas pela menor necessidade de deslocamentos e pelo recurso à agricultura de subsistência: eis por que a cidade concentra um leque tão diverso de oportunidade como de problemas, e relevante é a necessidade de a sociedade pensar as fórmulas de os gerir com vista ao progresso, à inclusão social, ao desenvolvimento económico e cultural e à qualidade de vida.

As diferentes áreas de uma grande metrópole desempenham diferentes funções, podendo falar-se de uma especialização funcional e de segmentação das atividades e das vocações dos territórios. Os vários espaços diferenciam-se em função dos estratos sociais que os habitam ou das actividades que lá se desenvolvem, e essa complexidade resulta numa intrincada rede de interdependências entre lugares que, pela complementaridade entre todos eles, significa a própria ideia de metrópole (Ascher, 1995: 78). As funções dos lugares, porém, não são estáticas e muitas áreas reformulam as funções que desempenham ao longo do tempo: os centros das cidades, ao nível da população que neles residem e das atividades que neles concentram, são exemplos de áreas em constante transformação. Em geral, na maioria dos aglomerados urbanos, os centros desempenham papéis insubstituíveis a nível cultural, económico e social, podendo, no entanto, surgir centralidades que complementem ou conflituam com as funções destes centros tradicionais da cidade (Portas *et al*, 2003-2011: 17). O elevado preço do solo nos centros históricos das cidades levou a que as populações fossem, gradualmente, conduzidas a residir em áreas mais periféricas, ao mesmo tempo que esse abandono da função residencial dos centros das cidades contribuiu para a especialização dos centros enquanto pólos de concentração de emprego. A Carta de Atenas, segundo Gomes (2007), já refere a monofuncionalização das várias áreas que constituem as cidades, o que está na origem dos grandes fluxos pendulares diários que fazem a ligação entre as principais áreas residenciais e os principais pólos de acumulação de emprego.

Salgueiro (1992) entende a metropolização como um processo que apresenta várias fases, sendo a primeira delas caracterizada por ser “fortemente centralizada”,

situação que é passível de alterar-se em função da organização espacial que a metrópole desenvolve consoante as linhas de mobilidade e a própria expansão urbana. Por razões como a disponibilidade de mais espaço a preços mais baixos, ou para constituir economias de escala num determinado setor já a operar numa determinada área, muitos espaços periféricos acabam por se afirmar como centros de trabalho e de atração, quebrando a tradicional organização mononuclear da metrópole. Nesses territórios periféricos ou suburbanos podemos encontrar, a título de exemplos, unidades industriais, pólos tecnológicos, equipamentos desportivos ou de saúde ou grandes superfícies comerciais.

Ainda que seja certo que o crescimento das cidades, e da própria condição humana por todo o mundo, tenha sempre sido acompanhado, de algum modo, pelo processo de industrialização, e ainda que persistam algumas áreas na metrópole funcionalmente especializadas na produção industrial, as grandes aglomerações urbanas da atualidade constituem sobretudo centros terciários, nos quais a maior parte da população emprega-se no comércio, serviços, administração ou profissões liberais (Salgueiro, 1992: 124). Apesar, contudo, de algumas cidades ou alguns territórios específicos se terem, inicialmente, desenvolvido com o predomínio de uma determinada função ou atividade, as grandes metrópoles tendem a concentrar uma enorme variedade de atividades, sendo por vezes difícil de encontrar o testemunho da especialização funcional do passado: lugares que cresceram com a função industrial, religiosa, universitária ou cultural, portuária, turística ou militar, por exemplo.

As maiores áreas onde predomina a função residencial localizam-se nas periferias, assistindo-se vulgarmente à edificação de novas urbanizações desarticuladas do restante tecido urbano. Trata-se de áreas que, na ausência de concentrarem também bolsas de emprego, esvaziam-se da maior parte dos seus residentes durante o dia. Por oposição, as áreas que concentram mais emprego – as grandes centralidades – enchem-se durante o dia para se esvaziarem à noite, levantando questões relacionadas com a segurança pública, que têm motivado soluções como a dinamização cultural dessas áreas ou a reabilitação urbana dos centros históricos: na tentativa de atrair residentes ou utilizadores destas áreas. Ao longo das últimas décadas, a perda de população nos centros das cidades foi interpretada como sintomática de um eventual declínio das cidades (Ascher, 1995: 6); porém, tal fenómeno deve ser visto como parte de um fenómeno mais amplo, em que a cidade se expande para áreas administrativas

contíguas, ocorrendo ajustamentos funcionais que tendem a remeter os espaços residenciais sobretudo para onde existe espaço livre e mais barato, reservando os centros das cidades para a concentração de emprego qualificado e para a residência de camadas da população que já os habitava ou de novas populações, geralmente com grande disponibilidade financeira, que retornam ao centro, estimulando a reabilitação urbana.

Efetivamente, nos dias de hoje, a segregação da população urbana conduz à apropriação de diferentes espaços da cidade por diferentes grupos sociais, em função dos seus rendimentos: enquanto as classes mais desfavorecidas se concentram nas áreas mais afastadas dos centros, onde a oferta de transporte é por vezes problemática e as habitações têm pouca qualidade, as classes mais ricas reocupam o centro das cidades, reinventando a identidade dos bairros históricos e ajudando à recuperação do património edificado nestas áreas anteriormente degradadas – é o processo de nobilitação (Ascher, 1995: 10). Porém, esta tendência anda a par de uma outra, que era dominante até há uns anos atrás, segundo a qual as classes mais ricas procuravam a periferia das cidades, onde podiam encontrar mais espaço onde construir ou comprar uma vivenda ou uma moradia com jardim, deslocando-se ao emprego de automóvel, e segundo a qual as classes mais pobres persistiam nos bairros mais centrais e cada vez mais degradados, em condições de salubridade deploráveis. Vemos, desta forma, que a organização dos espaços residenciais em função dos rendimentos e do emprego é, ela própria, bastante complexa, não existindo um simples padrão residencial que explique a realidade (Salgueiro, 2001: 58-59).

As razões para a reabilitação urbana figurar como um procedimento urgente são de ordem vária. Como salienta Barata Salgueiro (1992), é necessário recuperar o papel que, historicamente e pela sua posição central na geografia da cidade, os centros das cidades desempenham para o normal funcionamento da metrópole. Além disso, está presente nessas áreas grande parte do património cultural, material ou imaterial, que constrói a identidade e a memória coletiva da cidade e que, em caso de degradação ou ruína, implicaria elevados custos de coesão social e cultural, uma vez que a identidade do espaço e a consciência de pertença de uma população a um lugar beneficiam o prosseguimento de um caminho colectivo de salvaguarda pelo bem comum e do interesse de todos. A partir dos anos 70, os movimentos que reivindicam a recuperação dos espaços históricos e a inversão do processo de degradação dos mesmos ganham

expressão: tendência que, acompanhada da introdução de preocupações ambientalistas, não é alheia à subida abrupta do preço dos combustíveis. As crises petrolíferas da década de 1970 colocaram em crise a evolução das cidades para o paradigma do uso do automóvel e da expansão das urbes para as áreas mais afastadas, com o necessário desperdício de mais recursos. A tendência para o abandono e esvaziamento de funções e de população dos centros urbanos, em Portugal, inverteu-se apenas muito recentemente, assistindo-se até mais tarde, sobretudo nos anos 80 e 90, à introdução de uma cultura fundamentalmente assente na utilização do automóvel. A concentração de população nos subúrbios e o consequente abandono dos centros históricos representou, por um lado, um elevado desperdício de recursos e de tempo nas deslocações diárias e, por outro lado, um incrível desperdício de património edificado em áreas centrais e, portanto, próximas das principais manchas de emprego (Salgueiro, 1992: 387-388).

Reabilitação corresponde a um processo que envolve, em simultâneo, intervenções de restauro ou conservação de imóveis e a revitalização funcional dos mesmos, recuperando a atratividade das áreas sobre as quais se intervém. Além da intervenção sobre os edifícios, a reabilitação é geralmente acompanhada por programas que pretendem melhorar a qualidade das áreas públicas, convidando ao usufruto do espaço exterior.

Ascher (1995) refere que há autores que argumentam que as telecomunicações podem conduzir ao fim das cidades. Esses autores sustentam esta tese com base no facto de as telecomunicações, hoje em dia, anularem as distâncias. Segundo eles, pois, o desenvolvimento das atividades económicas, sociais e culturais deixaria, gradualmente, de implicar a proximidade física, desvirtuando, desta forma, a necessidade de as sociedades organizarem espaços urbanos em que as pessoas e as suas atividades se concentram. Contudo, a verdade é que a proximidade física dificilmente deixará de ser determinante na opção de localização de uma empresa ou de residência de uma família. O espaço, segundo Salgueiro (2001), não se tornou irrelevante enquanto critério para decisões de localização, apesar de as novas tecnologias terem contribuído para importantes mudanças na forma como a sociedade organiza as suas cidades em função das suas atividades. Os centros das cidades concentram, geralmente, funções muito qualificadas e serviços avançados prestados às empresas, e este tipo de trabalho beneficia com a proximidade e com a criação de economias de escala: para certas empresas, é imprescindível localizar-se junto de empresas clientes ou potenciais

clientes, porque há necessidade de contactos frequentes ou permanentes (Ascher, 1995: 13). A concentração de mão-de-obra nas grandes cidades funciona também como um estímulo à concentração, nas mesmas, das empresas que exigem mão-de-obra mais especializada. Além disso, o contacto face-a-face é ainda o método de trabalho mais eficaz para muitos trabalhos. Para muitas empresas, os benefícios de se localizarem no centro de uma cidade são tão expressivos que elas optam por essa localização apesar dos grandes custos fundiários e imobiliários dessa área.

No entanto, muitos são os casos de deslocalização de emprego terciário dos centros para a periferia, criando novos pólos que concentram oportunidades de trabalho e que criam, portanto, novas dinâmicas de mobilidade a que os sistemas de transporte nem sempre sabem responder. Muitas dessas atividades são deslocalizadas porque necessitam estar próximas das pessoas, sendo então mais útil localizar-se junto às áreas residenciais ou em lugares com excelentes acessibilidades. É o caso de hospitais, centros comerciais ou grandes áreas de lazer. Por outro lado, nascem alguns parques tecnológicos onde algumas empresas, e por vezes universidades ou centros de investigação, concentram-se de modo a desenvolver sinergias que garantem melhores resultados a todas as entidades envolvidas (Salgueiro, 2001: 58). De todos estes processos resulta, naturalmente, uma constante reformulação das vocações dos lugares, que se tornam mais centrais ou menos centrais em função de uma enorme complexidade de fatores, entre os quais figura sempre a acessibilidade e a mobilidade.

Desta multiplicidade de formas urbanas possíveis, desta concentração de tantas oportunidades que necessitam ser geridas perante uma igual concentração de dificuldades ou riscos e, no fundo, desta realidade complexa inerente à condição urbana dos dias de hoje resulta, naturalmente, um estilo de vida próprio, caracterizado, acima de tudo, pela grande autonomia do indivíduo, pela oferta e adaptabilidade de lazeres, identidades e experiências, pela intensa mobilidade e também pelo anonimato que significa privacidade e liberdade de decisão, consciência e de usufruto dos seus direitos e oportunidades. Ferreira (2005) refere que se anuncia um paradigma de sociedade marcadamente urbano, lúdico, comunicacional e tecnológico, e uma civilização de âmbito global, que tenderá, por um lado, para uma certa homogeneização cultural e, por outro lado e quase paradoxalmente, para uma maior abertura para a fragmentação cultural, por via da liberdade com que as identidades são construídas por cada indivíduo.

As metrópoles atraem trabalhadores extremamente qualificados e também, por oposição, as camadas sociais que vêem a cidade como o ponto de partida para uma vida que garanta o acesso a um maior bem-estar, por consequência da concentração de oportunidades de trabalho. Todos estes indivíduos encontram ao seu dispor uma multiplicidade de espaços de lazer, de atividades profissionais e lúdicas, estão sujeitos a diversas linhas de mobilidade, residem em áreas muito distintas e apresentam enquadramentos profissionais, académicos, culturais que formam, no conjunto da cidade, um incrível leque de cidadãos urbanos que têm em comum a sua própria diferença. Na complexa realidade das metrópoles, desenvolvem-se práticas e mentalidades específicas que decorrem necessariamente das inevitáveis interdependências e da liberdade de comportamentos, de consciência e de escolha (Ascher, 1995: 78). O mesmo autor, citando George Simmel, afirma que a cidade oferece a possibilidade de coexistir em dois mundos distintos: um mundo visível e um mundo que, invisível, escapa ao controlo alheio. A possibilidade de levar uma vida verdadeiramente privada, que escapa ao controlo social e que, portanto, pode quebrar normas de comportamento implícitas num outro esquema de vida mais comunitário, relaciona-se com a individualização do modo de vida urbano: nas cidades, é possível viver-se em privacidade e com autonomia apesar de se viver rodeado de pessoas. Os cidadãos urbanos, altamente focados nas suas imensas possibilidades e na sua liberdade de escolha e de acesso a quase tudo o que a sociedade pode oferecer, olha o vizinho com indiferença e com tolerância, não lhe ocorrendo a ideia de controlar o estilo de vida dos outros.

Reside aí a principal diferença entre o modo de vida das grandes metrópoles e o modo de vida das aldeias ou dos bairros tradicionais: nestes últimos, todas as famílias tendiam a alimentar-se com os mesmos alimentos e segundo a mesma dieta, persistia um controlo social sobre o vestuário e os comportamentos de cada um, as profissões eram em número bastante limitado e passavam de pais para filhos como uma espécie de herança, e os mesmos cafés ou associações eram as únicas possibilidades reais de ter um momento de convívio social. Nas grandes cidades, tudo isto deixa de fazer sentido pela ampla gama de possibilidades que são oferecidas: cada indivíduo torna-se diferente de todos os outros porque trabalha num determinado sítio, reside noutro ponto da cidade, desloca-se num dado meio de transporte, dedica-se a certas atividades nos seus tempos livres, pode optar por centenas de locais onde almoçar, onde fazer compras, onde levar

os seus filhos, onde divertir-se. Os horários laborais flexibilizam-se, o contacto com o resto do mundo introduz novas ideias, novos comportamentos, novas curiosidades: cada indivíduo pode efetivamente construir a sua identidade e ser diferente dos outros, sem qualquer pressão ou controlo social, num ambiente de tolerância e liberdade (Ascher, 1995: 79-80).

Este modo de vida urbano não seria possível sem, por um lado, o aumento do nível de vida e dos padrões de consumo (Salgueiro, 2001: 2) nem, por outro lado, sem o desgaste das relações de proximidade. Não deixa de ser verdade que alguns indivíduos, sobretudo algumas minorias étnicas ou comunidades migrantes, tendem a juntar-se num primeiro período de estadia na cidade, no sentido de atenuar as dificuldades de integração social. Porém, quando essa integração se concretiza, a distribuição dos indivíduos pelo espaço obedece a critérios bem distintos, como o preço das rendas, a proximidade ao emprego, o acesso a determinados serviços, o ambiente da área, preferências individuais, entre outros. As solidariedades de vizinhança perdem força, e com elas é nítido o desgaste de certas práticas coletivas e assiste-se ao declínio de um sentimento de pertença comum, que resulta numa crise de consciência pelo interesse comum. A cidade entrega aos indivíduos uma tão vasta oferta de identidades que, inevitavelmente, cresce o individualismo e decresce a sensação de comunidade, tornando mais problemática a gestão do espaço urbano e a mobilização dos cidadãos para a resolução de problemas ou para a governança da sua cidade. As identidades coletivas encontram dificuldade em implantar-se em cidadãos que, entre si, desenvolvem modos de vida tão distintos e que reúnem interesses pessoais tão diferentes. Além dessa dificuldade, acrescentaremos ainda, como François Ascher (1995), que o grande poder de influência das metrópoles sobre territórios tão afastados de si implica, sem dúvida, uma forte tensão entre as dimensões local, metropolitana, nacional ou internacional da cidadania.

Não surpreende, então, que muitas vezes, através, por exemplo, da reabilitação urbana e do melhoramento de espaços públicos, ou através de ações de promoção turística da cidade, evocando as características distintivas, as vantagens comparativas e os símbolos da cidade, se procure introduzir um sentimento de pertença, aproximando as pessoas de uma memória e identidade coletivas que é necessário estimar. Pode estar aí, efectivamente, o caminho para a consolidação de uma cidadania urbana, necessária

para solucionar vários problemas de gestão das cidades, mobilizando os seus habitantes e os agentes territoriais.

As sociedades humanas continuarão o seu percurso de mudança, de reformulação e de reorganização dos seus modos de vida e dos seus espaços. E as cidades, que constituem símbolos paradigmáticos para compreender as sociedades humanas, continuarão a mudar com elas, enfrentando novos desafios. Os centros urbanos expandir-se-ão para áreas cada vez mais afastadas, concentrarão mais pessoas, cada vez mais diferentes, com identidades e atividades muito diversas. O seu destaque na economia e na política global não deverá ter retorno, o que significa, para as cidades, mais poder mas igualmente mais responsabilidades junto de todos os territórios que se encontram sob a sua influência. E é por todas estas razões, acima de tudo, que é muito relevante a academia fazer um esforço permanente por atualizar o pensamento sobre a governação destes espaços humanizados, no sentido de os compreender e adaptá-los melhor ao tempo presente e às exigências e necessidades do futuro: para que os seus habitantes vivam melhor, para as tornar mais atrativas ao investimento e para lhes consagrar uma posição destacada na hierarquia de lugares de um mundo efetivamente conetado. A boa governação deve passar, desde logo, por uma capacitação das oportunidades e vantagens que a grande concentração de pessoas e de equipamentos implica e, por outro lado, por uma gestão muito eficaz dos inúmeros problemas que a condição urbana traz consigo.

É necessário encontrar uma solução ponderada para o desafio da fragmentação administrativa dos espaços urbanos: a intensa interdependência entre espaços administrados por diferentes entidades coloca a pertinente questão de como garantir a correta concertação dos vários interesses. Há sinergias a aproveitar e há economias de escala que devem ser desenvolvidas. Não apenas parece necessário dotar de maior autonomia as entidades administrativas das cidades, mas também garantir a transversalidade das políticas de impacto territorial, de modo a assegurar a coesão da metrópole e evitar conflitos entre diferentes espaços.

Para responder a estes desafios, não apenas será necessário reconfigurar as estruturas político-administrativas responsáveis pela gestão das urbes, mas também, para que isso aconteça, urge alterar a visão dos cidadãos sobre os espaços que habitam. A cidadania tem de ser revitalizada com as necessárias adaptações ao estilo de vida dominante dos dias de hoje, para que o caminho que vier a ser traçado em direcção à

gestão futura das cidades seja feito em consideração com os interesses daqueles de onde provém o poder: o progresso estará no rumo errado se as pessoas permanecerem cada vez mais afastadas dos cenários da tomada de decisões sobre os temas que afetam as suas condições de vida. As cidades são os seus habitantes e os seus utilizadores, são as relações que entre eles se formam nestes espaços, pelo que devem ser essas pessoas os principais agentes de mudança e os beneficiários de uma nova organização institucional ou de um novo método de alcançar consensos e tomar decisões.

B – Como governar um espaço metropolitano?

Rosa Branco (2009) aborda a governação dos espaços urbanos na perspectiva da competitividade, ou seja, apresenta a tese de que a boa governação permite vencer o jogo da competitividade, como um fator essencial para o sucesso de uma cidade. Uma cidade menos competitiva é um espaço que mobiliza mais dificilmente ou com menos eficácia os seus recursos no sentido de produzir riqueza, cria menos oportunidades de emprego e, em suma, produz padrões inferiores de qualidade de vida. Uma cidade menos competitiva apresenta menos possibilidades de exercer domínio sobre os restantes territórios, tendendo a depender de serviços ou bens de outros espaços e a ser menos atrativa para a mão-de-obra e para a localização de empresas e de funções económicas relevantes. Perder o jogo da competitividade comporta riscos sociais e compromete a capacidade de a cidade se projetar para fora.

Como a OCDE relembra, num relatório de 2000, as cidades necessitam ser competitivas para se afirmarem como um local de qualidade para a fixação de pessoas, e é também, por outro lado, essa qualidade de vida que determina a competitividade do espaço. Ademais, à medida que as cidades ocupam o papel incontornável na economia mundial que têm assumido, acompanhando o próprio processo da globalização, urge adoptar medidas que favoreçam a governação das maiores metrópoles, para que as instituições sejam capazes de responder às dificuldades, problemas e oportunidades destes territórios e, concomitantemente, gerir todos esses fatores no sentido de promoverem a qualidade de vida e a competitividade. De acordo com Ferreira (2005), o novo século coloca as regiões metropolitanas perante o desafio de se tornarem mais confortáveis, seguras, atrativas, humanas e competitivas. É urgente encontrar uma resposta eficaz aos desafios das cidades de modo a que seja possível uma compatibilização entre o crescimento e progresso económicos e, por outro lado, a justiça

social e o equilíbrio ecológico: razão para falarmos de sustentabilidade ao nível económico, social e ambiental, que importa alcançar.

As decisões, e a própria capacidade de tomar decisões, que importam para este estudo devem responder ao desafio da qualidade de vida urbana, que diretamente influi como fator da competitividade. Os resultados de uma cidade mais atrativa e competitiva esclarecem, por si só, as vantagens práticas de capacitarmos as maiores cidades com a arquitetura institucional e com os processos de tomada de decisões mais convenientes. “Más instituições perturbam a cidade, empobrecem-na, liquidam-na. Instituições e pessoas desqualificadas produzem cidades difíceis e injustas” (Lopes, 2009: 189).

A qualidade de vida em meio urbano relaciona-se com a garantia de alguns direitos essenciais, entre os quais o acesso à habitação dotada de condições sanitárias e de conforto; o acesso a serviços de educação, cultura, saúde ou lazer; a mobilidade como um direito e uma absoluta necessidade da qual depende a inclusão social dos indivíduos e a coesão territorial; qualidade ambiental e estética dos espaços em que ocorre o quotidiano da cidade, desde o património edificado aos espaços naturais; segurança pública e mecanismos de proteção dos indivíduos enquanto cidadãos, trabalhadores ou consumidores; e também proteção social que evite situações de exclusão e garanta a dignidade a todas as pessoas que coabitam na cidade (Ferreira, 2005: 30). Sem uma gestão eficiente e eficaz das variáveis em jogo na complexa realidade das cidades, torna-se impossível lidar com estes desafios e gerir os recursos existentes no sentido de produzir os melhores resultados para o coletivo da cidade.

No entanto, a generalidade das metrópoles não está institucionalmente preparada para dar essa resposta (OCDE, 2000: 2). O enquadramento político e institucional dos espaços urbanos, de forma geral, não tem em consideração a verdadeira complexidade humana, cultural e étnica que hoje se encontra associada a estes territórios. Para lidar com os intensos movimentos de pessoas, com a dinâmica económica e com as múltiplas actividades a operar, com as oportunidades de emprego e de negócios e com as possibilidades de exclusão social: como garantir, para estas questões, as escolhas e os compromissos políticos necessários?

Jorge Sampaio refere a coexistência de múltiplos desafios que se colocam à gestão das cidades na atualidade e que se prendem com a gestão e planeamento do território, com a competitividade e com a participação cívica nos processos de tomada de decisão (Sampaio em Pereira, 2001: 21). Segundo o ex-Presidente da República, as

convenientes respostas a estas questões não podem, de forma alguma, corresponder a medidas isoladas ou avaliações superficiais, sendo necessária a adoção de medidas concertadas e ousadas num espírito de interdisciplinaridade. As metrópoles não têm encontrado as soluções institucionais que possibilitariam uma diferente abordagem aos desafios que se colocam: uma eficiente governança do território é necessária como componente fundamental da competitividade das cidades, mas estas continuam a não se assumir como atores políticos ou espaços políticos (Rodríguez-Pose, 2008 citado por Lefèvre, 2012: 14). A nova organização das cidades e as dinâmicas em confronto permanente nestes espaços, porém, alimentam a urgência de discutir novas possibilidades de abordagem institucional da realidade urbana (Garson, 2010 citado por Seixas *et al*, 2012: 13).

Afirmar que as metrópoles não constituem espaços políticos significa que elas não podem ser vistas como contendo uma entidade política e institucional, políticas públicas próprias e mecanismos de regulação social (Brondreau-Keil, 2004 citado por Lefèvre, 2012: 14), por oposição a verdadeiros espaços políticos como as autarquias, as regiões administrativas ou os Estados. Se é importante que a complexa realidade urbana seja gerida sem desperdício de recursos e de forma inteligente, a constituição das grandes cidades como verdadeiros espaços políticos figura-se central. Sem essa adaptação das estruturas políticas à realidade existente assistimos a um gradual desfasamento entre a “cidade real” e a “cidade política” (Seixas, 2013: 43), à medida que as instituições que governam o território não estão orientadas ou capacitadas para responder a desafios e problemas que não são já os mesmos de outros tempos. Contudo, a verdade é que as próprias sociedades estão ainda pouco conscientes da evolução que a realidade urbana tem assumido, não sentindo urgência em adaptar as suas instituições e as suas formas de pensar, colocando em risco a otimização das oportunidades e a gestão dos problemas dos grandes espaços urbanos.

A força das cidades reside no seu incrível poder atrativo que leva a que nelas se concentre o mais importante e decisivo que está hoje presente nas sociedades. Além disso, a capacidade de uma cidade competir num mundo de grande conexão e integração pode ser determinante para o desenvolvimento económico e social de toda a bacia territorial que dela mais depende: bacia territorial que é, por vezes, todo o país. Assim se compreende facilmente a urgente importância de se reinventar a forma de fazer política e de alcançar decisões que afetem a vida das cidades, no sentido de favorecer

uma gestão mais eficaz e eficiente das oportunidades e dos recursos de uma grande região urbana cuja intensa integração torna obsoletas as tradicionais divisões administrativas que deixam, assim, de produzir os bons resultados para que foram criadas. Se uma cidade, por efeito direto de uma forma de governação que produz resultados modestos num mundo cada vez mais competitivo, não consegue responder às exigências de quem nela vive, de quem nela trabalha ou de quem a visita, se não consegue atrair o investimento necessário ao seu desenvolvimento, ela tornar-se-á menos atrativa e verá comprometidas as ambições das pessoas que a constituem.

A referida reforma do modelo de governação não pode ser visto fora do contexto de um processo completo e concertado de descentralização administrativa. Tem-se apresentado cada vez mais consensual a necessidade de organizar os processos de tomada de decisão de forma a essas escolhas serem feitas mais perto das pessoas, melhorando a eficácia de grande parte das medidas que incidem sobre o território.

Na realidade, a complexidade das transformações a que as sociedades humanas estão hoje sujeitas justifica a necessidade de concentrar e de desconcentrar poder e funções, consoante os casos. João Ferrão (1997) lembra que muitos dos processos hoje em curso nas sociedades humanas necessitam ser respondidos com processos de centralização administrativa, de modo a internalizar externalidades, isto é, a subir o nível a que as decisões são tomadas para que elas vinculem todo o território que necessita dessas decisões. Certas questões, efectivamente, devem ser resolvidas e geridas a nível regional ou nacional, ou mesmo transnacional, pois a sua gestão localmente não conseguiria alcançar os resultados esperados ou produziria inevitáveis conflitos entre divisões administrativas. Contudo, por outro lado, o mesmo autor refere a necessidade de responder a alguns desafios e processos atuais com soluções de descentralização que permitam as liberdades e identidades locais, a informalidade e celeridade de algumas decisões ou a proximidade das pessoas às instituições eleitas. Apesar de a centralização de poderes ter sido decisiva na formação da maior parte dos Estados modernos, a presente crise dos Estados-nação incita os poderes políticos a responder aos novos tempos com soluções de proximidade que reproximem os cidadãos do poder e o poder das pessoas e do território (Ferreira, 2005: 31). Desta forma, muitos têm sido os países nos quais alguns processos de descentralização têm sido levados a cabo, concedendo estatutos de maior autonomia a regiões ou autarquias. Porém, Portugal ainda não figura entre esses exemplos: por cá, a importância do Estado

central foi inequívoca desde muito cedo, explicando mesmo o facto de este país possuir algumas das fronteiras estáveis mais antigas da Europa. O processo histórico ímpar do poder em Portugal criou e consolidou uma cultura de governação que nunca permitiu a grande autonomização dos poderes autárquicos ou regionais, não apenas no entendimento dos governantes mas igualmente da sociedade civil. A forte identidade nacional deve ser vista como um dos fatores que ajudam a perpetuar a forte dominação do Estado central sobre o território português.

Não deixa, porém, de ser verídico que os municípios, após a revolução de 1974, foram capacitados de recursos e poderes efectivos que lhes permitiu assumirem-se como relevantes atores políticos no contexto nacional. Essa flexibilização no tradicional paradigma da concentração excessiva de poderes no Estado central tem tido, nas últimas décadas, importantes resultados no que respeita à qualidade de vida, da paisagem e do património da generalidade dos concelhos portugueses: porque, efetivamente, muitas são as questões que são mais eficazmente respondidas com uma administração de proximidade, que possibilita decisões mais céleres que envolvem um menor processo burocrático. Esta constatação da maior pertinência da intervenção local em determinadas questões que tenham incidência meramente local está associada ao princípio da subsidiariedade, sobre o qual mais falaremos adiante. Os municípios têm-se envolvido ativamente na promoção do território e da qualidade de vida oferecida às suas populações, e o próprio planeamento territorial depende mais da iniciativa municipal, tendencialmente assegurando a aproximação das decisões às necessidades reais dos espaços (Salgueiro, 2001: 60-61).

No entanto, se há questões que não devem ser geridas por uma instância governativa de âmbito nacional, por serem questões territorializadas e de pequena escala, há também as questões que, não sendo de escala nacional, não podem ser respondidas por uma entidade de grande proximidade, porque exigem alguma escala: eis a importância da implantação de um sistema de governação de escala intermédia nos lugares de maior interdependência entre unidades administrativas locais, como as áreas metropolitanas.

Um pouco por todo o mundo ocidental tem-se verificado uma tendência para a descentralização administrativa, com a consequente transferência de recursos e competências para as escalas regional e local (Loughlin, 2004 citado por Branco, 2009: 75). João Seixas (2012) reafirma que poucos países ocidentais se terão excluído da

tendência geral que aponta para o desenvolvimento de processos amplos de descentralização e de reestruturação das estruturas de governação territorial, com a capacitação de entidades administrativas de cariz regional ou urbano/local. Geralmente esses processos de descentralização administrativa dependem da iniciativa das entidades governativas do Estado central, verificando-se que é muito rara a iniciativa dos governos locais na busca de soluções de compromisso e concertação que resultem em modos de governação inter ou supramunicipal para facilitar a gestão de questões que não podem ou não devem ser geridas à escala local devido à crescente e progressiva integração funcional dos territórios (Garson, 2010 citado por Seixas *et al*, 2012: 61).

A descentralização de competências do poder nacional para entidades de administração metropolitana tem sido, na verdade, esquecida mesmo na maioria dos países onde se verificaram processos de descentralização administrativa. Como bem explica Lefèvre (2012), a consolidação de uma escala metropolitana de poderes é um processo que gera sérios conflitos, sobretudo em países (entre os quais Portugal) em que tanto o nível nacional como o nível local têm dificuldade em fazer cedências devido ao receio de perderem o seu protagonismo na gestão territorial. Uma vez que as principais cidades dos países, o que inclui geralmente a sua capital, desempenham um papel essencial na vida social, económica e cultural da nação, facilmente se explica a dificuldade de encontrar vontade política da parte do Estado central para abrir mão de algumas competências de gestão dos territórios metropolitanos (Branco, 2009: 276). No entanto, exemplos contrários devem ser referidos, como o caso da Coreia do Sul em que uma reforma administrativa conferiu às metrópoles um estatuto semelhante ao das regiões, o que significa que as metrópoles coreanas se capacitaram de mais autonomia, recursos e competências para desenvolver uma melhor e mais pertinente gestão dos assuntos de abrangência metropolitana (Garson, 2010 citado por Seixas *et al*, 2012: 61).

João Seixas (2012) defende uma descentralização político-administrativa assente na descentralização nacional, através da regionalização e da metropolização, e na descentralização municipal, através da institucionalização dos distritos urbanos e bairros administrativos. Segundo o autor, se é certo que muitas questões da gestão territorial são abordadas com maior eficácia e eficiência quando administradas pela escala regional, metropolitana ou local, é também certo que a escala infralocal, dotada de grande proximidade, é a escala pertinente para a resolução de alguns assuntos para os quais a dimensão do município tem demasiada escala. Barcelona, com os seus dez distritos

urbanos, ou Lisboa com a sua recente reforma das freguesias, em que esses espaços ganharam mais escala para justificar a descentralização neles de competências próprias de escala infralocal que eram desempenhadas, até então, pela Câmara Municipal, contam-se entre exemplos de reformas administrativas que privilegiaram a descentralização de competências e recursos numa escala muito local, em obediência ao princípio da subsidiariedade.

Porém, Lefèvre (2012) alerta para alguns dos riscos da capacitação da escala infralocal: desde logo porque a maior autonomização destas entidades pode constituir um obstáculo à consolidação de um poder metropolitano com efectivo poder de decidir vinculativamente sobre todo o território da metrópole. Além disso, o autor receia que o nível local use os seus novos recursos e renovadas competências para assumir maior autonomia face às escalas superiores, contribuindo mais para a fragmentação administrativa que, já existindo, se apresenta como o principal argumento para a necessidade de governar a metrópole através de instituições supramunicipais.

O caminho da descentralização dos Estados tem sido feito sobretudo pela valorização da escala local, por vezes conferindo aos municípios competências, recursos e, em suma, autonomia que inviabiliza ou dificulta, em simultâneo, o processo de institucionalização da escala metropolitana de poder (Lefèvre, 2012: 22-23). Contudo, a OCDE (2000) incentiva o exercício de um verdadeiro poder de escala metropolitana, segundo um processo que conte com vários pressupostos, entre os quais: (1) adoção ou alteração de legislação ao nível nacional que reforce ou introduza estruturas de governo para as áreas metropolitanas; (2) acompanhamento dessa transferência de competências com a transferência de recursos para que essas competências possam ser desempenhadas, com a garantia de menos desperdício de recursos por as questões serem tratadas na sua escala pertinente; (3) desenvolvimento de mecanismos mais sofisticados de planeamento estratégico para o território; e (4) legitimação das instituições metropolitanas através do voto popular, como forma de estimular o sentimento de cidadania e pertença comum à metrópole e de evitar conflitos ou dilemas de sobreposição de competências e de legitimação entre diferentes escalas da administração.

As metrópoles, enquanto parte do paradigma de desenvolvimento contemporâneo, correspondem a uma realidade não apenas muito complexa mas também muito recente, o que justifica que a organização do poder político e as

competências institucionais não prevejam, na grande maioria dos casos, a existência de uma instância de governo metropolitano ou, pelo menos, a necessidade incontornável de garantir a concertação entre municípios que hoje em dia se encontram funcionalmente integrados (Branco, 2009: 309). Um nível metropolitano de poder viabiliza a condução de políticas e a tomada de decisões que, ainda que requeiram proximidade com a população e com o território, necessitam de ser consideradas a uma escala acima dos municípios que apresentem entre si intensas relações. O nível metropolitano surge-nos como uma possibilidade de instância intermédia de regulação, útil para desempenhar funções e tomar decisões que, em nome do princípio da subsidiariedade e da eficiência de recursos, não podem estar na dependência direta de cada município mas não devem, igualmente, subir à escala nacional. Os processos em curso nas grandes áreas urbanas, ao implicarem a interdependência dos municípios em questões de mobilidade, oferta e procura de mão-de-obra e de serviços, contiguidade do edificado, ambiente, entre outras, exigem a ponderação de soluções supra ou transmunicipais que vinculem os municípios (Portas *et al*, 2003-2011: 39). Segundo o mesmo autor, mais adiante na sua obra, cada vez mais são os problemas presentes nas grandes aglomerações urbanas que, afetando todos os municípios, não podem ser solucionados pela iniciativa ou responsabilidade de cada um deles nem estar sujeitos a que um concelho fuja às suas responsabilidades. Apenas uma entidade de nível superior, de onde emanem orientações vinculativas e com mandato próprio, pode ser capaz de gerir as questões que influem sobre todo o território metropolitano e que exigem escala. Da mesma forma, se deixássemos que essas questões transmunicipais fossem geridas ao nível nacional, por impossibilidade lógica de a sua gestão ser entregue a cada um dos municípios, correr-se-ia o risco de as soluções urgentes tardarem, envolverem custos excessivos e desnecessários ou não refletirem a realidade territorial que os agentes locais melhor conhecem do que as instituições de topo.

Embora a criação de um ator institucional metropolitano signifique, até certo ponto, uma recentralização do poder, devido às competências municipais que devem ser ponderadas à escala metropolitana, este processo não deve ser entendido como um recuo na tendência de descentralização registada na maioria dos países ocidentais (Seixas *et al*, 2012: 85). Pelo contrário, uma correta distribuição das competências pelos vários níveis de poder conduziria à assunção, por parte das novas instituições metropolitanas, de muitas competências que são detidas pela administração central por

existir já o entendimento de que certas funções não podem caber isoladamente a cada município. Porém, o seu exercício por parte de um organismo de governo metropolitano permite que as decisões sejam tomadas em maior conformidade com a realidade territorial e com menor desperdício de recursos do que se fossem tomadas pelo nível nacional de poder. Um processo completo de descentralização de competências deveria passar pela redistribuição de todas as competências de gestão territorial tendo por princípio a escala em que essas competências podem ser exercidas com eficácia e com o dispêndio de menos recursos, ou seja, com maior eficiência. Encontraríamos, dessa forma, competências que devem caber ao Estado central, competências de cariz metropolitano ou regional, competências que devem ser exercidas pelos municípios e competências que requerem a máxima proximidade e que, por tal, devem ser assumidas pelas freguesias.

A existência de uma instância de governo metropolitano requer um grande cuidado na distribuição das competências pelos municípios ou pela aglomeração, de acordo com o princípio da subsidiariedade. Este princípio dita-nos que as questões devem ser solucionadas ou geridas no nível mais próximo possível das pessoas sem comprometer a eficácia dessas respostas. Noutras palavras, “uma determinada autoridade não deverá exercer-se senão para remediar a insuficiência de uma autoridade mais pequena. Se essa insuficiência for verificada, ela terá não somente o direito, mas o dever de a exercer” (Ascher, 1995: 123). Deste modo, não é eficiente que a uma autoridade metropolitana seja entregue a gestão de questões de proximidade, mas apenas a gestão dos sistemas ou questões que só podem funcionar à escala da aglomeração. Não deverá ser da responsabilidade de um governo metropolitano a gestão dos equipamentos de proximidade, os serviços de urbanismo, a gestão cultural, a regeneração de bairros históricos ou a manutenção de espaços públicos, por exemplo: estas devem ser responsabilidades dos municípios, pois constituem questões que requerem proximidade, não exigindo concertação de outras entidades. Por outro lado, assuntos como o planeamento estratégico, a gestão de redes de mobilidade, de saneamento, a promoção turística – são exemplos imediatos de questões que são respondidas mais adequadamente ao nível da aglomeração, pois as respostas isoladas de cada município seriam insuficientes ou conflituosas (Portas *et al*, 2003-2011: 201-203). Há, em resumo, “áreas da política cuja natureza é metropolitana, uma vez que a essa

escala se definem problemas que afetam a qualidade de vida e o funcionamento da economia, requerendo assim uma atuação concertada” (Branco, 2009: 5).

Gomes (2007) insiste na necessidade premente de entregar o planejamento urbano a uma instância metropolitana. No seu entendimento, a evolução recente dos espaços urbanos implicou a sua expansão para grandes áreas que ultrapassam quaisquer lógicas territoriais assentes nos tradicionais municípios. Dessa forma, o planejamento conjunto da área urbanizada não pode já depender de cada um dos municípios, se desse planejamento depende a gestão do quotidiano de uma área que funciona de forma integrada sem reconhecer já relevo nas divisões administrativas municipais. Adiante acrescenta que a governação comum que se exige nas áreas metropolitanas não teria, sequer, de corresponder a um governo eleito ou até a um governo nomeado, mas a processos de tomada de decisões concertadas e articuladas entre os municípios que constituem a metrópole. Essa concertação de competências deve refletir-se, sobretudo, em questões como a gestão de infra-estruturas de transportes, comunicações, água e resíduos (Gomes, 2007: 148). Requer-se não apenas a articulação entre os vários níveis de poder com incidência territorial mas, de igual modo, a articulação entre os instrumentos de planejamento que são da responsabilidade de cada um desses níveis de poder.

As instituições metropolitanas deverão receber competências das autoridades de nível superior (da administração central, designadamente) e ter o seu funcionamento assente em mecanismos que garantam o carácter vinculativo aos municípios das decisões tomadas. Muitas são as origens da intervenção pública no território: nas grandes cidades refletem-se os efeitos da intervenção da administração pública, dos municípios e dos agentes territoriais, como as empresas e os cidadãos. O conflito dos efeitos derivados destas intervenções raramente concertadas resulta na anulação ou minimização dos efeitos positivos para os quais essas intervenções foram feitas. Os agentes locais tendem a intervir de acordo com o seu interesse próprio, os municípios atuam segundo as suas atribuições e dentro das suas circunscrições administrativas e a administração central, por fim, influi sobre as dinâmicas territoriais de forma excessivamente setorializada, sem uma perspetiva de interdisciplinaridade (Pereira e Silva em Pereira, 2001: 75). Perante o risco de tantas intervenções, às quais corresponde um grande volume de investimento público e privado, poderem gerar efeitos perversos ou anularem os benefícios umas das outras, salienta-se a urgência de assegurar a

concertação dos interesses e das atuações de todas as entidades com poder efetivo de influenciar o território e as populações. Além de essa concertação dever ser feita em sede de instituições próprias ou num modo de governação concertado das várias instituições, é igualmente fundamental que, seja qual for o esquema institucional adotado, a transferência de competências seja acompanhada de financiamento próprio (Branco, 2009: 276) e de legitimação política e social para as exercer sem conflitos ou sobreposições.

Domingues (2005) argumenta sobre a necessidade de aproximar ou ajustar as instituições político-administrativas às novas realidades morfológicas e funcionais das cidades. A organização do território em municípios deixa de responder a todas as exigências devido aos padrões de mobilidade que se verificam nas grandes áreas urbanas. Se é natural que um indivíduo resida num município de uma área metropolitana, estude ou exerça a sua profissão noutro município e utilize os serviços e os lazeres de um outro município – não existirão motivos suficientes para que se ponderem formas de organização do poder que permita a estes cidadãos expressarem a sua vontade quanto aos destinos de toda a metrópole, e não somente do município em que vivem? Apenas um cidadão residente na cidade central tem direito de voto nas eleições desse município – mas essa fórmula exclui de terem voz nas decisões municipais todos os milhares de indivíduos que, trabalhando, estudando ou frequentando serviços nesse concelho, são afetados pelas decisões dessa entidade administrativa.

O papel essencial desempenhado pelas grandes cidades na estrutura económica dos países, e a consequente falta de vontade política de ceder competências de gestão destes territórios a outras entidades, ajudam a explicar que processos de verdadeira metropolização institucional tenham sido raros nos países da OCDE. É frequente que o governo central se posicione contra a emergência de um ator político de incidência metropolitana, pelo protagonismo que ele poderia assumir a nível nacional (Garson, 2010 citado por Seixas *et al*, 2012: 61). Através de legislação nacional e da atuação de departamentos ou ministérios setoriais, por exemplo, muito forte é a influência da administração central sobre a gestão das metrópoles (OCDE, 2000: 5). Porém, processos de descentralização ou desconcentração, mesmo quando não correspondem ao reforço ou criação de uma instância metropolitana de poder, têm levado necessariamente à reorganização da administração territorial em vários países.

Apesar dos escassos exemplos e dos muitos recuos, é possível perceber uma tímida tendência dos países ocidentais em levar a cabo processos de reforço de instituições de governo à escala metropolitana. Entre as décadas de 1960 e 1980 várias foram as experiências nesse sentido, quase sempre por iniciativa dos Estados centrais e não do poder local. Os sistemas institucionais foram reformados tendo em vista a consagração do nível metropolitano no Reino Unido, França, Países Baixos, Canadá, Estados Unidos e Escandinávia, entre outros. A principal motivação era gerar economias de escala e aproximar o exercício do poder das realidades em expansão nas grandes cidades. O sucesso destas experiências foi, contudo, limitado, chegando mesmo a que, em virtude da austeridade imposta à maior parte dos países da OCDE por consequência das crises petrolíferas, algumas instituições de escala metropolitana tenham sido extintas. Os condados metropolitanos britânicos, por exemplo, foram extintos nesta época, bem como instituições entretanto criadas na Holanda (Garson, 2010 citado por Seixas *et al*, 2012: 13).

Porém, os anos 1990 foram o contexto para uma renovação do interesse por soluções de descentralização pela metropolização (OCDE, 2000: 6). A esta vaga de novas instituições de escala metropolitana não escaparam as metrópoles de Lisboa e Porto. Efetivamente, cresce a consciência acerca da necessidade de instituições que exerçam autoridade e que tenham capacidade de decisão e gestão sobre áreas urbanas extensas; porém, importa reter igualmente que as soluções encontradas para a concertação das políticas urbanas e o esquema institucional adotado devem variar consoante os casos, não havendo uma solução que se verifique eficiente e adequada para todas as áreas metropolitanas, mesmo para aquelas que fazem parte do mesmo país ou que se confrontam com desafios semelhantes.

De um modo geral, verifica-se maior determinação para consolidar modelos de governação e governança metropolitana nos países de tradição mais regionalista, como a Alemanha, a Espanha ou os países escandinavos. Por oposição, países de tradição centralista profunda, entre os quais Portugal e a Grécia, têm apostado em reformas institucionais menos ousadas e com escassos resultados práticos na constituição de um novo modelo de gestão metropolitana (Seixas *et al*, 2012: 81-82).

De um modo geral, segundo o pensamento de Garson (2010) citado por Seixas (2012), as experiências feitas até ao momento apresentaram resultados de alcance reduzido, aquém das expetativas que foram criadas. A grande maioria das novas

instituições de governo à escala metropolitana carece de legitimidade democrática e não existe uma clara definição das suas competências, para o exercício das quais falta também, por vezes, o financiamento adequado. Por ausência de clareza na atribuição e distribuição de competências entre os diversos níveis de poder, ocorre frequentemente sobreposição das mesmas, o que gera conflitos entre atores políticos; uma vez que as instituições metropolitanas, geralmente, não cumprem mandato específico assente no voto popular, as suas competências, em caso de sobreposição, terminam quase sempre por serem desempenhadas por outras entidades democraticamente eleitas, como as entidades municipais. Falha deste modo o propósito principal para o qual as instituições metropolitanas foram criadas: ultrapassar o problema da fragmentação institucional e administrativa existente nas grandes áreas urbanas e gerar escala para a resolução eficaz e eficiente de muitas das questões com incidência metropolitana. Sem um profundo esclarecimento das competências que devem ser assumidas pelo nível metropolitano, continuaremos a assistir à ação não concertada de todos os atores que têm capacidade de intervir sobre o território das cidades, desde os municípios à administração central, passando por todos os agentes locais não políticos (Seixas *et al*, 2012: 23). Assistiremos, assim sendo, à anulação de muitos investimentos ou ao desperdício de muitos recursos, o que nada beneficia ou valoriza as populações ou o território.

Se a utilidade de constituir um nível metropolitano para a gestão de certos problemas ou para a concertação de interesses que ultrapassem os limites municipais parece consensual, o que parece menos consensual é a modalidade institucional que garanta esses resultados. Efetivamente, diferentes soluções responderão de modo adequado a realidades diferentes, e é portanto fácil concluir que nenhuma receita assegurará os mesmos resultados em todas as metrópoles a que venha a ser aplicada. As experiências realizadas variam entre abordagens supramunicipais, segundo as quais é constituído um nível de poder político acima dos municípios e que toma decisões vinculativas aos mesmos, e soluções de tipo intermunicipal, sob a forma de associações de municípios que se juntam para concertar atuações sem serem submetidos a um novo ator político de nível superior. Algumas soluções sugerem a criação de órgãos que garantam a concertação de políticas municipais, com caráter sobretudo consultivo, e outras soluções apontam para a constituição de estruturas permanentes, com competências próprias e financiamento específico (Santos *et al* em Pereira, 2001: 30). As soluções supramunicipais, por seu turno, favorecem a criação de um novo escalão de

governo que seja independente dos municípios, e qual deverá possuir legitimidade política para exercer autoridade sobre os municípios (que têm legitimidade política pelo voto popular); as soluções intermunicipais preferem a gestão das questões de alcance metropolitano sem a constituição de um novo ator de nível intermédio, mas através da colaboração dos vários municípios (Garson, 2010 citado por Seixas *et al*, 2012: 50). Diferentes abordagens produzirão efeitos, realidades e mentalidades de intervenção territorial necessariamente diferentes.

João Seixas (2012) resume as três escolas de pensamento que influenciaram modelos de governação metropolitana. A primeira dessas escolas é a chamada “escola da reforma”, sobretudo na década de 1960 até meados da década de 1970, cujo pensamento assentou na criação de estruturas metropolitanas autónomas, dotadas de competências claras, financiamento específico e legitimidade política decorrente, na maioria dos casos, da eleição direta pelos cidadãos. A criação destes organismos não significou a abolição dos municípios já existentes, os quais se mantiveram, sendo entregues às novas autoridades metropolitanas as competências que requerem escala para uma intervenção dotada de mais eficácia. Tanto a administração central como os atores políticos locais reacearam constantemente a afirmação política das instituições metropolitanas, levando mesmo à crise deste modelo de pensamento nos anos seguintes, sobretudo em virtude das crises dos anos 1970 que interrogaram sobre a real capacidade de o Estado garantir a gestão do seu território sem a colaboração de agentes privados representativos dos interesses estabelecidos no local.

Essa crise da iniciativa do Estado, bem como uma certa cedência aos interesses da administração central e dos municípios, deram origem à que podemos apelidar de “escola da escolha pública”, desenvolvida sobretudo na década de 1980. Este modelo de pensamento assenta claramente nos valores da democracia liberal e defende a forte capacitação das competências dos municípios, segundo a teoria de que a competitividade entre territórios (entre municípios, neste caso) gerará maiores níveis de qualidade de vida, à medida que cada um desses territórios se esforçar por prestar melhores serviços ou criar um ambiente mais atrativo para a fixação de pessoas e empresas. Assim sendo, esta escola defende a fragmentação institucional e parte do pressuposto que as pessoas escolherão residir no município que tiver um melhor desempenho. A possibilidade de se constituírem arranjos supra ou intermunicipais para a gestão de questões que requerem uma evidente gestão integrada dos municípios não é

afastada; contudo, essa iniciativa pode apenas partir dos próprios municípios em causa, e nunca da iniciativa reformista da administração central. À medida que este modelo foi ganhando adeptos e, em simultâneo, a questão institucional metropolitana foi ficando menos presente na organização institucional dos países ocidentais sem que o processo de metropolização se tenha suavizado (pelo contrário), este pensamento liberal foi sendo colocando em causa por não conseguir responder a questões muito pertinentes. Entre essas questões, por exemplo, podemos destacar o desperdício de recursos que deriva da competitividade dos municípios sem qualquer regulação de nível superior, o que promovia a construção de equipamentos que exigem escala mas que todos os municípios, na lógica da competitividade, procuravam possuir, anulando o efeito da maioria dos investimentos. Além disso, questões como o uso do solo, as questões ambientais, as questões da mobilidade ou da gestão dos resíduos, que necessitam ser debatidas e resolvidas numa perspectiva integrada dos territórios, eram competências próprias dos municípios, resultando em disfuncionalidades e no não controlo das externalidades geradas pela evidente integração funcional dos territórios.

A consciencialização destas fraquezas decorrentes de um modelo que aponta a escolha dos indivíduos como mecanismo fundamental e garantia absoluta de qualidade de vida e que não privilegiava a importância das escolhas coletivas no contexto de uma organização institucional e espacial que promova o equilíbrio e a cooperação dos territórios e a gestão eficiente dos recursos, motivou o surgimento da escola do “novo regionalismo”, que extraiu dos dois anteriores modelos as suas principais virtudes, originando um modelo novo mais equilibrado, credível e adaptado aos novos tempos e às novas realidades e desafios. Torna-se consensual, por um lado, a necessidade de concertação de interesses e atuações que decorre da forte interdependência dos territórios que constituem as áreas metropolitanas, mas evita-se o excessivo papel desempenhado pelo poder público, apelando-se à auscultação de todos os agentes territoriais e à colaboração dos mesmos no sentido de intervir no território com maior eficiência, menos gastos e melhores resultados nos planos económico, social e ambiental. O novo regionalismo prevê a criação de instituições supra ou intermunicipais, com competências claras que evitem a sobreposição de atribuições entre os diferentes níveis de governação, mas procura soluções que envolvam os atores económicos, sociais e culturais presentes no território, na convicção de que uma atuação isolada das autoridades estatais não aproxima as soluções das verdadeiras necessidades

da população, a qual é necessário aproximar dos processos de decisão (Seixas *et al*, 2012: 45-46).

Os modelos que prevêm a criação de instituições próprias que respondam às consequências do processo de metropolização possuem em comum a consciência de que a fragmentação institucional é o principal obstáculo à eficiência das respostas políticas e de que apenas um ator político metropolitano pode garantir economias de escala e internalização, dentro de um mesmo espaço, de externalidades que extravasam, hoje, os limites dos municípios. Um modelo de gestão deste género, de natureza supramunicipal, necessita, porém, de legitimidade política e de legitimidade funcional para a concretização da sua missão: isto significa que as novas instituições de governo metropolitano necessitam ser eleitas pela população (requisito sem o qual o governo de nível metropolitano poderá ter menos autoridade do que os governos municipais, de nível inferior) e necessitam que lhes sejam atribuídas competências próprias que, segundo o princípio da subsidiariedade de que já falámos, devam caber ao nível metropolitano e não ao nível nacional ou municipal. Efetivamente, “ter legitimidade funcional e não ter legitimidade política pode resultar em conflito de competências” (Garson, 2010 citado por Seixas *et al*, 2012: 51). Contudo, a legitimidade política e funcional não gera, por si só, um governo metropolitano eficaz se este não dispuser de financiamento próprio e de recursos humanos para que as suas competências sejam exercidas com autonomia.

É essencial clarificar, não apenas em letra de lei mas igualmente dotando as instituições dos meios humanos e financeiros necessários para o seu exercício, as competências que, de acordo com o princípio da subsidiariedade já mencionado, se posicionem claramente entre o nível municipal e o nível nacional, requerendo uma resposta efetiva de carácter supra ou intermunicipal (Domingues, 2005: 225).

Ernâni Rodrigues Lopes (2009) alerta para a urgente necessidade de elaborar uma visão estratégica para as cidades que deva constituir um instrumento fundamental para decisões que tenham em vista um progresso sustentado. Todavia, tal não seria possível enquanto um grande território – uma macrocidade -, que partilha problemas e que criou entre si interdependências e uma vivência urbana comum, se encontrar administrativamente fragmentado, com cada autarquia a definir as suas próprias prioridades e propostas, à parte de um quadro de concertação de âmbito metropolitano. O planeamento estratégico, efetivamente, é uma das competências que devem ser

exercidas ao nível metropolitano, definindo as orientações essenciais para a cidade lidar com os desafios que se apresentam ao seu futuro. A metrópole, como um todo, deve promover a atração de investimento, a qualidade de vida, a paisagem urbana, gerir a mobilidade e os sistemas de alcance transmunicipal sem que cada município tome as suas decisões isoladamente, o que teria menos alcance na projeção e no desenvolvimento da região e poderia anular investimentos ou decisões de outros municípios que têm mais a ganhar em cooperar do que em competir.

Competências como a coordenação intermodal de transportes e a promoção turística são algumas das competências com mais evidente necessidade de serem resolvidas ao nível supramunicipal (Portas *et al*, 2003-2011 e Branco, 2009), devendo atribuir-se a uma nova autoridade acima da dos municípios. A questão da mobilidade é um elemento estruturante para o território e para a coesão do mesmo, sem a qual a integração funcional da grande área urbana fica comprometida. Se as principais linhas de mobilidade ultrapassam os limites dos concelhos (o que é explicado pelo quotidiano dos cidadãos da metrópole, que frequentam locais de residência, trabalho, estudo e consumo ou lazer que não obedecem geralmente às lógicas territoriais dos municípios), uma gestão da mobilidade que estivesse inserida no quadro de competência dos municípios seria de pouca eficácia prática, podendo gerar graves disfuncionalidades e constituindo um obstáculo ao progresso da metropolização.

Se questões como a mobilidade, a promoção turística, o planeamento estratégico, a gestão dos resíduos ou o abastecimento de água devem ser resolvidas à escala da aglomeração, competências de proximidade como a manutenção dos espaços verdes, a execução em cada município das medidas previstas nos planos de âmbito metropolitano ou a reabilitação do património edificado, por exemplo, devem ser exercidas pelas autoridades municipais. Uma dos cenários possíveis da distribuição de algumas competências pelos dois níveis seria a seguinte:

Nível metropolitano	Nível municipal
Estratégia sócio/económico/territorial	Participação dos atores “de baixo para cima”
PROT de aglomeração	PDM, PU, de traçado/regulação urbana

Negociação com administração central e comunitária	Projetos municipais ou comuns
Programação intermodal das mobilidades	Traçados e execução de (sub)redes
Tutela: autoridade de transportes; ou gestão de concessionários	Construção do sistema de espaço coletivo
Programação do Sistema Ecológico	Execução dos componentes paisagísticos
Gestão setorial: água, saneamento, resíduos	Construção/manutenção de parques/jardins
Definição de reservas (REN, RAN)	
Programação/negociação de rede de centralidades complementares	Implementação de projetos urbanos prioritários
Programação/financiamento de equipamentos supramunicipais ou únicos	Candidaturas a ações de reabilitação/inação
Programas especiais de recuperação do património cultural e natural	Candidaturas a projetos de revitalização local
Promoção e gestão de equipamentos culturais ou redes de equipamentos	Candidaturas para apoio a iniciativas locais
Programas de coordenação/incentivo à valorização turística	
Gestão ou coordenação de serviços	Serviços complementares locais

e segurança e protecção civil	
Observatório permanente da qualidade urbana	Antenas locais de informação e avaliação

Fonte: Portas *et al*, 2003-2011

Contudo, a adoção de um modelo de gestão urbana mais eficiente e mais eficaz não deve passar apenas pela criação de instituições políticas. Lefèvre (2012) considera que a história da escola reformista é uma história de insucessos, o que implica que uma solução para um eficaz governo metropolitano não deve corresponder a uma imposição de cima para baixo, mas de uma assimilação, o mais ampla possível, dos interesses dos atores com capacidade de intervir no território. Eis a distinção fundamental entre a escola reformista e o novo regionalismo, que procura integrar a visão e a capacidade de intervenção de atores da sociedade civil e dos interesses económicos ou culturais no processo de tomada de decisão.

Assistimos hoje a uma crise da cidadania contemporânea, assente num processo de desresponsabilização social e coletiva dos indivíduos que adotam, cada vez mais, uma atitude de individualismo como forma de construírem a sua identidade e de viverem a sua liberdade. Por outro lado, e associado a esse problema de crise da participação pública e do sentido de bem comum, percebe-se na sociedade uma sensação de desconfiança perante o poder político, o qual se vê mais incapaz de mobilizar os recursos suficientes para a gestão pública e para responder a todas as exigências que emanam das bases. Além disso, o afastamento popular dos meios de tomada de decisão pode incentivar a que os agentes políticos tomem decisões irresponsáveis. A solução para ambas as crises de que falamos é o desenvolvimento de uma cultura de decisões mais inclusivas e participadas, aproximando o poder político e a gestão urbana da sociedade civil, afastando o paradigma das decisões de cima para baixo (OCDE, 2000: 2 e Branco, 2009: 73). João Seixas (2012) refere uma crescente dificuldade em o poder político exercer a sua autoridade e agir no território no atual contexto institucional assente em estruturas clássicas afastadas das bases sociais.

Perante o progressivo afastamento das pessoas da política (mesmo da política local), o êxito da atuação dos atores políticos passa necessariamente pelo maior envolvimento dos cidadãos, o que se traduz numa refundação dos processos de ação política e de tomada de decisões que tenham em conta a participação pública (Portas *et*

al, 2003-2011: 203). As funções do poder político, entre as quais se destaca a gestão de conflitos entre o colectivo e o individual e entre o público e o privado, bem como a representação das comunidades (que justifica o próprio conceito de democracia representativa), estão comprometidas se não forem encontradas soluções que reaproximem o exercício do poder e os interesses das populações.

Criar instituições de governo metropolitano, e dessa forma responder a uma exigência clara dos novos tempos, sem garantir a participação pública na gestão urbana ou, tão simplesmente, a eleição popular dessas instituições – seria um erro com sérias implicações no envolvimento dos cidadãos e, por conseguinte, na eficácia do novo modelo de administração das áreas urbanas. A reforma a que deve ser sujeita a atuação pública nestes espaços não pode adiar a procura de soluções que incluam os agentes locais através de novas formas de confrontação, negociação e representação (Ascher, 1995: 181-182).

Estamos a falar, fundamentalmente, de um novo conceito a que se tem chamado de “governança” e que deve ser distinguido de “governo” ou de “governação”. Este novo conceito está associado ao envolvimento de atores não-eleitos nos processos de decisão. Este conceito não deve ser visto como contrário à democracia, mas como um aprofundamento da mesma, através da aproximação dos cidadãos e dos interesses locais aos órgãos e gestão política. Procura-se que as bases desempenhem um papel ativo na definição de prioridades, na determinação de necessidades ou na procura de soluções de compromisso que favoreçam o interesse comum. Perante as dificuldades financeiras dos Estados e a crise da participação pública, o envolvimento dos atores locais permite soluções concertadas que visem a valorização do território, que beneficiem a população e que confirmem a cada cidadão a responsabilidade ou a possibilidade de fazerem parte da gestão pública (Loughlin, 2004 citado por Branco, 2009: 66).

A OCDE (2000) refere-se à “governança” como o processo pelo qual os cidadãos coletivamente buscam soluções para os seus problemas. A participação dos cidadãos e dos interesses locais define este novo conceito, que se traduz numa modalidade de encontrar consensos na base da sociedade tendo em vista, sempre, o bem comum. Entre as vantagens desta abordagem encontramos a maior eficácia das políticas e a legitimação (Portas *et al*, 2003-2011: 203-204): se o processo de decisão fosse inteiramente dos órgãos políticos, as medidas e as propostas não teriam a mesma aceitação e produziriam menos efeitos positivos, uma vez que este processo entrega

parte da responsabilidade de encontrar soluções válidas aos cidadãos, que de outro modo não se sentiriam envolvidos nos processos políticos.

É, no entanto, de máxima importância que este processo de procura de consensos não se traduza na submissão do poder político a certos atores locais, sobretudo económicos. A inclusão de todos os interesses e de todas as entidades com capacidade efetiva de intervir na realidade da cidade não pode conferir o poder de decisão a entidades não eleitas. Este processo, acima de tudo, deve fomentar a aproximação da população à gestão do espaço em que vive, em que trabalha e em que se desloca diariamente, criando uma cultura política de compromisso entre todos que não permita o favorecimento de nenhuma minoria se isso não corresponder ao bem coletivo. Da mesma forma que a institucionalização de organismos que garantam a concertação de políticas necessárias à escala da metrópole, no sentido de otimizar os investimentos, também a aplicação do conceito de governança pretende concertar os interesses de todos os cidadãos e entidades que intervêm no território, por via a que a atuação conjunta produza mais benefícios do que as atuações isoladas de cada um.

Enquanto as decisões importantes não forem tomadas dentro de uma cultura política deste género, a crise da cidadania e da participação pública dificultará e desorientará a definição do interesse comum e, como tal, não contribuirá para a decisão das melhores escolhas coletivas que importa fazer (Ascher, 1995: 103). A reinvenção das formas de governo das escalas mais próximas da população apresenta-se urgente para a promoção do capital cívico desses espaços de concentração populacional (Portas *et al*, 2003-2011: 204), que constitui a maior riqueza que as cidades devem aproveitar no sentido de progredirem e desenvolverem-se.

Uma cultura de individualismo, associada às múltiplas possibilidades e identidades que a condição urbana oferece ao cidadão, ajuda-nos a explicar essa crise de um sentimento de pertença comum e da definição do interesse coletivo. Porém, deve ser ainda assinalado o desfasamento evidente entre as estruturas políticas locais e as realidades sociais e culturais (Ascher, 1995: 181). O facto de os cidadãos apenas poderem eleger os seus representantes no seu município de residência ou de origem, sem poderem expressar a sua vontade na eleição das entidades dos municípios vizinhos onde decorre, igualmente, a sua vida quotidiana – não favorece um sentimento de pertença de escala metropolitana e não motiva, tão pouco, a mobilização dos indivíduos em projetos comuns (Garson, 2010 citado por Seixas *et al*, 2012: 14).

De acordo com a OCDE (2000), a cultura de governança, através da auscultação e participação de todos os agentes territoriais e aproximando o poder das realidades económicas, sociais e culturais presentes no local, favorece a cidadania metropolitana, envolvendo os cidadãos na definição dos projetos prioritários e de uma visão estratégica da área urbana. Contudo, o sentimento de pertença não provoca, por si só, uma maior participação e envolvimento das populações: é preciso também haver o sentimento de que a participação individual é possível e que essa participação provoca efeitos positivos, o que reitera a necessidade da criação de estruturas que não desmobilizem o capital humano. É absolutamente imperativo que o ambiente institucional permita que a participação dos cidadãos e dos agentes locais seja conduzida no sentido dos objetivos que interessam à comunidade.

A procura de novas formas de integrar nos processos de decisão a participação pública direta, num novo esquema de cidadania ativa particularmente emergente em grandes áreas urbanas, alerta-nos para a importância crescente de encontrar maior legitimação das políticas urbanas. Os cidadãos, perante o atual descrédito das instituições políticas clássicas, devem ser cada vez mais chamados a expressar a sua vontade, quer através da participação direta e efetiva nas escolhas que são feitas, mas também através da eleição direta de todos os órgãos que representam, ou devem representar, os cidadãos nas mais diversas escalas.

Efetivamente, a eleição direta dos órgãos metropolitanos de governo parece ser uma condição importante para a criação de uma cidadania metropolitana (Domingues, 2005: 225). João Seixas (2012) entende que o êxito de um projeto metropolitano depende da liderança do mesmo, que deve ser forte para ter capacidade de mobilizar os cidadãos e gerar consensos. De acordo com o autor, a eleição direta dos órgãos de governo à escala da metrópole favoreceria o surgimento dessa liderança forte, e teria ainda as vantagens de melhorar a transparência e permitir mais facilmente a prestação de contas e a responsabilização do poder, cujas figuras eleitas seriam julgadas pelos próprios cidadãos nas urnas, incitando igualmente todos os indivíduos a debater as questões de alcance metropolitano.

Também a OCDE recomenda que mais modelos de governação metropolitana adotem o sistema de eleição direta dos seus órgãos, além de novas formas de participação pública e de envolvimento dos cidadãos no sentido de gerar processos de

tomada de decisão mais transparentes e geradores de importantes consensos (OCDE, 2000: 2-3).

Para Nuno Portas, a legitimação democrática do poder metropolitano surge como uma condição para a eficácia da gestão metropolitana, de importância semelhante à atribuição de competências de planeamento e outras competências com evidentes vantagens de serem exercidas ao nível metropolitano (Portas *et al*, 2003-2011: 198). Deste modo, não apenas a distribuição de competências pelos diferentes níveis e escalas de poder de acordo com o princípio da subsidiariedade, mas também a legitimação democrática dos novos órgãos, são fundamentais para o exercício de um poder metropolitano eficaz, por um lado, e autónomo, por outro.

Rosa Branco (2009) concorda que a legitimação clara do nível metropolitano é uma condição necessária para a eficácia da gestão metropolitana, sendo necessário um mandato específico dos órgãos metropolitanos para resolverem as questões de escala metropolitana, à parte de eventuais mandatos que os mesmos indivíduos, ou outros, tenham ao nível municipal. Essa legitimação clara das instituições de governo metropolitano pode ser emanada de eleições (através das quais a legitimação é pelo voto popular), mas é também possível a nomeação desses órgãos com um mandato específico e competências claras, ou ainda alcançando um consenso social muito alargado em relação a quem deve exercer as funções de um governo metropolitano. Deste modo, para a autora, a eleição direta dos órgãos metropolitanos seria uma resposta correta ao problema da legitimação desses órgãos, a qual passaria a ser democrática, mas aquilo que é verdadeiramente necessário para uma gestão eficaz da metrópole é o reconhecimento da autoridade, ou seja, uma situação em que haja um mandato claro para que essas instituições de governo exerçam, com mandato específico, as atribuições que lhes são cometidas (Branco, 2009: 317).

Quando aos órgãos metropolitanos são previstas competências mas os mesmos carecem de legitimidade para as exercer, é frequente sucederem conflitos acerca de quem deve exercer a autoridade: é o que ocorre quando os decisores metropolitanos são os mesmos que, não sendo democraticamente eleitos para os órgãos metropolitanos, foram democraticamente mandatados para cumprir funções municipais; ou quando, simplesmente, não existe uma clara distinção entre as competências exercidas pela escala metropolitana e pela escala municipal, sobrepondo-se frequentemente a autoridade municipal por beneficiar, ao contrário da outra, de legitimidade democrática.

A história recente, na qual se verificaram inúmeras experiências de governos metropolitanos assentes em diversos modelos, tem muito a ensinar-nos sobre as situações que se devem evitar e os elementos que importa valorizar na adoção de um modelo eficaz para a escala supramunicipal. Algumas das instituições que conheceram retrocessos, instaladas sobretudo durante o período de vigência da escola da reforma, formavam governos com grande legitimidade funcional, dotados de competências excessivas nem sempre de acordo com o princípio da subsidiariedade, e geralmente sem a respetiva legitimidade democrática. Os municípios, vendo a sua capacidade de atuação reduzida perante a ascendência de um governo de aglomeração pouco democrático, não cooperaram na procura das respostas mais urgentes aos problemas metropolitanos (Portas *et al*, 2003-2011: 200-201). Os modelos de governo metropolitano, no sentido de evitarem situações como a descrita, devem desenvolver métodos de trabalho que garantam e promovam a participação da população e de todos os atores territoriais, de modo a aproximar o exercício do poder às bases de legitimação e evitar “apelos autoritários”, e ainda avançar gradualmente em direcção à descentralização de todas as competências que devem ser exercidas num paradigma de maior proximidade (Lopes, 2009: 79-80).

No entendimento do mesmo autor, uma política de cidade que a queira desenvolver no sentido de a tornar mais justa e competitiva deve olhar a várias questões, incluindo economia, cultura, segurança, habitação, educação, lazer, ambiente, inserção em redes, situações de exclusão social e pensamento estratégico e prospetivo (Lopes, 2009: 198-199). Um bom governo para a cidade deve ter capacidade, recursos, legitimidade e escala para actuar com sucesso nestes vetores, de modo a resolver os problemas com elevados níveis de eficiência.

Se a descentralização é, na organização da sociedade contemporânea, necessária para garantir maior eficiência e eficácia das políticas, devem ser envidados esforços para evitar os riscos desse processo de aproximação da política ao local: atribuir mais poderes a escalas mais reduzidas pode contribuir para um enfraquecimento do sentimento de pertença à escala maior, geralmente nacional, e alimentar sentimentos de conflitualidade ou competitividade entre territórios; pode favorecer situações de clientelismo e de corrupção e ainda a opressão de minorias (Ascher, 1995: 118-119). A adoção de um modelo de governo que compreenda a escala metropolitana ou que, ao

menos, procure a concertação das actuações dos vários municípios que integram as áreas metropolitanas, deve procurar responder a estes riscos, no sentido de os conter.

De acordo com Gomes (2007), a atração de investimentos e pessoas está dependente da capacidade de a cidade conseguir chegar a um consenso alargado quanto aos projetos prioritários, através da formulação de uma visão estratégica obtida a partir da participação da população e dos agentes territoriais; é necessário garantir a cooperação intermunicipal para a obtenção de um projeto de cidade verdadeiramente mobilizador que não encontre obstáculos decisivos na eventual competição entre municípios. Além disso, a inserção da cidade em redes de cooperação externa e a sua promoção nessas redes afigura-se igualmente fundamental para a competitividade da metrópole (Gomes, 2007: 199).

É a realidade em que se traduzem as cidades dos dias de hoje que, verdadeiramente, justifica um paradigma de governação urbana assente em visão estratégica e prospetiva, na participação democrática, em redes nacionais e internacionais de colaboração e em princípios que garantam resultados e medidas eficientes (Seixas, 2013: 317). São necessárias instituições capazes de orientar as cidades para uma gestão sustentável dos seus recursos e com uma visão intersectorial que favoreça decisões sólidas e ajustadas à realidade a que se pretende responder.

A OCDE (2000) enumera recomendações de princípios e ideias a que deve obedecer a criação dos modelos de governação metropolitana. Não existe nenhum modelo de governação urbana que produza resultados igualmente positivos ou negativos em todos os espaços urbanos: o modelo adotado em cada caso deve refletir um entendimento acerca das especificidades da cidade, dos seus pontos fortes e fracos, e de acordo com a visão estratégica que a cidade faz de si própria. O modelo adequado a cada cidade deverá ser capaz de otimizar o desempenho dos elementos que a sustentam, pelo que a proposta de um modelo de governação deve ser precedido de um estudo detalhado e aprofundado da cidade em questão.

O primeiro princípio enunciado pela OCDE é o princípio da coerência, associado à compreensão por parte dos cidadãos do funcionamento do modelo de governação adotado. O modelo de governo metropolitano deve ser compreendido por todos e a informação deve ser acessível a qualquer cidadão. As leis, os acordos e as instituições não devem constituir uma fórmula demasiado complicada para o envolvimento das pessoas, pois isso afastaria os cidadãos da vida pública, criando o

ambiente propício à corrupção e à demagogia, sem soluções credíveis e eficazes para os problemas concretos a que urge responder.

Em segundo lugar deve ser capacitada a competitividade da cidade. Como vimos já, a adoção de um modelo de governação para uma área metropolitana deve responder ao desafio da competitividade, procurando otimizar os elementos e os recursos da cidade para que ela se projete para o exterior como local atrativo para o investimento, o turismo e a fixação de atividades e de mão-de-obra. Quanto maiores níveis de eficiência e de eficácia resultarem do modelo de governação vigente, solucionando os problemas e sem desperdiçar recursos financeiros ou humanos para além do necessário, melhores resultados terá a cidade no jogo da competitividade com outros espaços concorrentes.

A coordenação é outro dos parâmetros a levar em consideração. O modelo de governação deve assegurar a coordenação entre níveis de poder, entre entidades administrativas e entre agências setoriais e agentes locais para que de todos eles emanem medidas concertadas que respondam aos desafios que estão em causa nas cidades do presente. Garantir coordenação como instrumento de trabalho nas instituições metropolitanas é assegurar que a reforma institucional e a criação de novos mecanismos geradores de consensos respondem efetivamente ao problema da fragmentação institucional, que é o principal obstáculo a uma área metropolitana coesa e competitiva.

A coordenação entre as diferentes entidades administrativas que compõem o espaço metropolitano não deve ser feita, porém, sem atender ao princípio da equidade. Um modelo de governo adequado deve providenciar a cada um dos municípios, e portanto a todos os cidadãos, igual acesso aos serviços e às oportunidades, evitando que o desenvolvimento da área metropolitana conheça a persistência de manchas de exclusão social ou municípios que perderam mais do que ganharam na integração metropolitana.

A instituição de mecanismos de cooperação ou governo de escala metropolitana não deve esquecer a flexibilidade e a abertura à mudança: nenhum modelo adotado deve ser tão rígido que não seja possível adaptá-lo para lhe permitir lidar com alterações rápidas no ambiente económico, social ou outras.

Não pode também ser esquecida uma visão integrada (*holism*) da área metropolitana sobre a qual se vai intervir. Não apenas uma medida setorial terá efeitos

noutras áreas da vida urbana, como as características de cada local da metrópole determina o funcionamento da cidade como um todo. Tudo o que está dentro dos limites da área metropolitana, devido à sua impressionante integração e dinâmica interna, faz mover ou alterar tudo o resto. Uma intervenção que incida sobre um local deve ponderar os efeitos nas restantes parcelas do território, o que requer a certeza de um projeto integrador que apenas o planeamento estratégico garante.

O princípio da particularidade (*particularity*) pressupõe que as políticas incidentes sobre cada território devem refletir as condições e a realidade específica desse local, o que reforça a importância do respeito ao princípio da subsidiariedade: se é preferível que os assuntos sejam tratados ou resolvidos na escala mais próxima possível das pessoas e do território, desde que tal não resulte em desperdício de recursos, tal deve-se à maior capacidade de instituições de proximidade responderem aos problemas concretos do local.

A OCDE enuncia de seguida o princípio da participação, que aqui já debatemos em detalhe. Uma solução de governo adequada deve promover a participação da sociedade civil, dos agentes económicos, sociais e culturais do território e a auscultação das minorias, para que todos os interesses presentes sejam agregados na construção de uma visão de futuro que responda à realidade específica do território e aproxime os cidadãos da vida política e das soluções de que eles próprios necessitam.

Exige-se igualmente que o governo de uma metrópole responda a uma crítica geralmente dirigida aos organismos da administração central: é comum afirmar-se que a fragilidade da atuação desta no território, e portanto na busca de respostas adequadas aos problemas e desafios do local, se explica pela abordagem setorial que a caracteriza. Uma abordagem diferente, transversal, levaria a que as decisões fossem ponderadas segundo os seus efeitos em todas as áreas. Uma abordagem deste tipo conduziria a que menos medidas fossem necessárias para alcançar objetivos mais positivos, pois perder-se-ia o risco de algumas políticas sectoriais anularem os resultados de uma outra política emanada de um órgão setorialmente distinto.

O princípio da subsidiariedade é, sem dúvida, aquele que mais urge compreender nesta nossa abordagem, pois ele justifica a necessidade da criação ou consolidação de um nível de poder metropolitano. Este princípio dita que as competências de decisão devem ser exercidas no nível mais local possível que tenha escala suficiente para as exercer, de modo a que os resultados das políticas sejam o melhor possível e custem o

menos possível. Uma correta distribuição das competências pelos diferentes níveis de poder evitaria a sobreposição ou duplicação das atribuições, as quais, quando ocorrem, levantam sempre a questão de que nível de poder tem mais legitimidade para exercer essa função, a qual acaba por ser exercida, regra geral, pelo nível de poder que esteja democraticamente legitimado. Como vimos já, essa distribuição de competências deveria entregar ao nível metropolitano a resposta aos desafios de abrangência metropolitana cuja resolução ao nível dos municípios surge como insuficiente: os desafios associados à dispersão urbana, à mobilidade intensa entre municípios, à poluição, às desigualdades sociais intrametropolitanas, ao tratamento dos resíduos e ao abastecimento de água e energia, entre outros.

O último princípio enunciado pela OCDE diz respeito à sustentabilidade: as políticas urbanas devem ser orientadas para o cumprimento integrado de objetivos de ordem económica, social e ambiental, tendo em consideração efeitos de curto, médio e longo prazo.

Não deixa de ser curioso que a OCDE, que no mesmo relatório publicado em 2000 refere frequentemente as vantagens de as instituições metropolitanas serem democraticamente eleitas e receberam mandato específico por parte dos cidadãos, tenha contornado o princípio da legitimação democrática na numeração destes princípios fundamentais para a capacitação de um nível metropolitano adequado. É evidente, porém, que essa questão se relaciona com os princípios da participação e da coerência, além de que a eleição direta dos órgãos de poder metropolitano ajuda, como vimos, a evitar ou a resolver problemas de eventual sobreposição de competências entre diferentes níveis de poder.

Para Rosa Branco (2009), uma situação de maior qualidade de vida e competitividade das cidades deve passar por modelos fortes de governo para as áreas urbanas; melhor coordenação entre diferentes níveis de poder, entre diferentes entidades administrativas territoriais e entre políticas setoriais; mecanismos de prospetiva e planeamento estratégico permanentemente monitorizados e atualizados; estabelecimento de objectivos comprometidos com a sustentabilidade; e apoio ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, sobretudo através de *clusters* que beneficiam da escala gerada pela área metropolitana (Branco, 2009: 74).

Na zona da bacia mediterrânica europeia, onde os países evidenciam modelos socioculturais e políticos mais semelhantes ao português, são escassos os exemplos de

grandes áreas metropolitanas que adotaram, elas próprias ou por iniciativa da administração central, modelos de governos efetivos e fortes de escala metropolitana. As exceções que desobedecem a esta regra são o caso de Madrid, que seguidamente veremos com algum detalhe, e o caso do Município de Istambul, governado por uma única entidade administrativa que, ainda assim, apresenta conflitos constantes com as autoridades centrais por se constituir como um ator político de grande relevo à escala nacional e por a economia turca muito depender da projeção económica da sua maior cidade. Algumas das experiências realizadas ao nível de governos metropolitanos resultaram em tentativas abortadas mais tarde, como no caso de Barcelona. Outros são os casos, ainda, em que o nível metropolitano de poder se encontra previsto na lei mas sem que essas entidades se consigam afirmar como atores políticos relevantes para dar resposta às questões para que foram criados: entre os países em que este paradoxo se verifica estão Itália e Portugal (Seixas *et al*, 2012: 20). Um balanço dos casos experimentados de governos metropolitanos mostra-nos claramente uma tendência para a baixa popularidade destas instituições, o que não significa que elas não são necessárias, mas sim que a sociedade civil não compreende a sua razão de existir e o seu funcionamento, bem como não se sente mobilizada a participar na definição de uma política de cidade – problema que poderia ser solucionado através de mecanismos de legitimação democrática e criando uma verdadeira cidadania metropolitana. Além disso, é um facto que os modelos intermunicipais, que não preveem a criação de uma instituição supramunicipal mas procuram garantir a cooperação entre os vários municípios, carecem de transparência e responsabilização, devido à falta de mandato específico dos autarcas municipais para decidir sobre questões de abrangência mais lata do que a dos limites administrativos das suas autarquias (Garson, 2010 citado por Seixas *et al*, 2012: 64).

Enquanto não forem tomadas as iniciativas necessárias para a constituição de um modelo de governo metropolitano efetivamente capaz de responder às questões ambientais, sociais, económicas e políticas cuja abrangência é metropolitana e cuja resposta é urgente, persistirão lacunas e dificuldades em gerir de modo integrado as áreas urbanas, com prejuízos para áreas cruciais para a qualidade de vida das pessoas como a mobilidade, a energia, o ambiente ou o planeamento sustentável do território (Seixas, 2013: 324).

C – Madrid e Copenhaga: dois modelos de governação metropolitana

Analisaremos agora os modelos de governação metropolitana de Madrid e de Copenhaga como exemplos bem distintos de abordagens institucionais de nível metropolitano aplicadas a capitais europeias.

Madrid é uma das raras metrópoles no mundo à qual é consagrado um efetivo governo de escala metropolitana. Essa situação não é alheia à própria organização territorial do Estado espanhol, que dispõe das seguintes divisões político-administrativas (segundo Branco, 2009):

1. Comunidades Autónomas: Espanha conta com dezassete regiões administrativas, às quais se juntam as cidades autónomas de Ceuta e Melilla. Estas comunidades possuem relativa autonomia legislativa e poderes executivos ponderados caso a caso e que diferem entre si. Governadas por Assembleia Legislativa e por Conselho de Governo, estas regiões administrativas são atores políticos de grande relevo, constituindo uma espécie de Estado dentro do Estado espanhol, num país quase federal (Rodríguez-Álvarez, 2002 citado por Lefèvre, 2012: 19).
2. Províncias: cada região administrativa é constituída por uma ou mais províncias, criadas em 1833 e administradas pela *Deputación Provincial*.
3. Municípios: constituem as unidades administrativas locais e são presididos pelo Alcaide, que chefia o *Ayuntamiento*. O Conselho Municipal é eleito diretamente pela população, designando o Alcaide que formará a Junta de Governo, num processo semelhante à constituição dos órgãos políticos das freguesias portuguesas.

Deste modo, a consagração de uma autoridade de escala metropolitana para a capital espanhola advém do facto de à área metropolitana de Madrid ter cabido, no desenho desta organização administrativa, uma província e uma comunidade autónoma específicas (com cerca de 6 milhões de habitantes e 179 municípios), com competências que incluem o poder legislativo e que permitem a atuação de um ator de menor escala do que o Estado espanhol e de escala supramunicipal na área metropolitana. Efetivamente, a solução institucional adotada no caso de Madrid afirma as autoridades metropolitanas como atores político-administrativos, com capacidade legislativa, o que as distingue das autoridades instituídas noutras metrópoles, cujas atribuições não vão para além do domínio deliberativo-executivo comum a qualquer autarquia local. A instituição de uma autoridade de escala regional na área metropolitana de Madrid coloca a capital espanhola numa posição mais favorável ao nível da autonomia política e do

exercício de funções fundamentais para o desenvolvimento coeso da metrópole do que a grande maioria das grandes cidades do mundo (Branco, 2009: 267).

Os poderes atribuídos à Comunidade de Madrid, instituída em 1983, dizem respeito a questões como o ordenamento do território, a habitação e o urbanismo, as obras públicas, estradas e ferrovias de carácter metropolitano, feiras e exposições, arquivos, museus e bibliotecas, promoção turística, comunicação social autónoma, apoios e assistência social, transportes e mobilidade, gestão de recursos hídricos, segurança pública, iniciativa legislativa junto das autoridades nacionais, e ainda alteração dos limites dos municípios (Santos *et al.* em Pereira, 2001: 31-32). A Comunidade exerce funções de nível regional, concertando a atuação dos municípios e desempenhando atribuições específicas que devem ser exercidas à escala metropolitana, e acompanha e toma posições sobre as atuações da administração central em matérias como o planeamento económico, a indústria, a segurança, a educação e a saúde.

A capacitação das regiões autónomas espanholas justifica-se sobretudo pelos constrangimentos que o regime ditatorial ditou à emancipação do poder local. Após a transição para o regime democrático, o Estado central optou por conceder maior autonomia às regiões e aos municípios (Branco, 2009: 262-263). Apesar da maior capacidade de as regiões e os municípios gerirem as questões fundamentais das quais depende o seu desenvolvimento, o nível metropolitano foi grandemente esquecido neste processo de descentralização, à semelhança de muitos outros países. A descentralização do Estado espanhol favoreceu a distribuição de competências de menor escala às regiões e aos municípios, sem institucionalizar o nível metropolitano, ao qual se opõem constantemente os atores municipais, regionais e nacionais (Lefèvre, 2012: 15). Segundo o mesmo autor, à medida que mais autonomia funcional e mais recursos foram transferidos, um pouco em todos os países europeus, para os níveis de poder já institucionalizados, o reconhecimento da necessidade de criar órgãos de gestão metropolitanos tem sempre tardado, apesar de se tornar evidente a existência de matérias de gestão local que deixam, por via da metropolização, de ser geridas eficazmente através da atuação municipal. Ao processo económico e social da metropolização têm permanentemente faltado as adequadas respostas políticas e institucionais. De acordo com Rosa Branco (2009), a expansão das cidades espanholas tornou a fragmentação institucional um obstáculo à boa gestão das mesmas, à qual se junta o carácter voluntário de arranjos de cooperação entre municípios.

O processo de descentralização que se seguiu à transição para o regime democrático não favoreceu, deliberadamente, a escala metropolitana, havendo mesmo sido extintas pelas regiões algumas instituições de governo metropolitano criadas no período franquista. A título de exemplo, a Autoridade Metropolitana de Barcelona foi extinta por iniciativa da região administrativa da Catalunha, em 1987, até hoje não sendo substituída por nenhuma estrutura de governo democraticamente legitimada (Lefèvre, 2012: 16-17).

Neste contexto, é uma situação excecional o facto de Madrid possuir instituições metropolitanas fortes, num país onde a capacitação do nível metropolitano tem sido evitado tanto pelos municípios como pelos níveis de poder superiores, e permitida apenas quando corresponde ao desígnio voluntário de um conjunto de municípios. Contudo, perante a evidente necessidade de gerir questões supramunicipais num território de características tão específicas como a capital espanhola, cujo desempenho económico é decisivo para a projeção internacional e para a coesão interna do próprio país, ponderou-se na década de 1980 uma solução de governo metropolitano. Decorreu nas estruturas políticas espanholas, bem como na sociedade civil, um debate sobre a pertinência de constituir a região urbana de Madrid como uma área metropolitana institucionalizada ou como uma região administrativa à semelhança das restantes (Branco, 2009: 265). A opção viria a ser a formação de uma nova região administrativa que territorialmente correspondia à província de Madrid. Não havendo razões históricas ou naturais para justificar a autonomia de Madrid enquanto região, a decisão de conceder tal estatuto deveu-se efetivamente ao reconhecimento das características únicas do território, resultantes do processo complexo de metropolização, o qual exige respostas políticas e institucionais específicas.

Entre 1948 e 1954 ocorreram já fusões de municípios das quais resultaria o atual município de Madrid, que compreende cerca de metade da população total da região metropolitana. A opção pela fusão de municípios significava já um reconhecimento da urgente necessidade de elevar a escala da intervenção política sobre um território cuja fragmentação institucional era excessiva perante a intensidade das relações mantidas entre diferentes entidades administrativas e o aumento das externalidades para cada um dos municípios.

O voto direto dos residentes da Comunidade de Madrid determina a composição da Assembleia Legislativa da região, órgão deliberativo e representativo com poderes

legislativos. Deste órgão emanam os representantes políticos que exercem o poder executivo dentro da região: o Presidente da Comunidade e o Conselho de Governo (Santos *et al.* em Pereira, 2001: 31-32). Apesar de esta organização institucional permitir responder aos problemas e desafios de escala metropolitana, a lei espanhola permite também, como vimos, a associação voluntária de municípios com vista à gestão integrada de certos serviços que se encontram no âmbito de ação dos municípios. Porém, essa cooperação territorial, que é necessária e essencial para a condução de políticas eficazes e eficientes que beneficiem a população e o território, muitas vezes não chega a ser concretizada pela não opção dos municípios em associar-se ou em entregar parte das suas competências a uma instituição autónoma ou com gestão partilhada entre municípios.

Apesar da grande autonomia reconhecida à Comunidade de Madrid, não é verdade que nesse nível de poder se exerçam todas as competências diretamente associadas com a política das cidades. Efetivamente, Rosa Branco (2009) recorda a atuação da administração central na desregulamentação do mercado do solo – com um papel decisivo na expansão urbana das cidades -, nas políticas fiscais que promoviam a aquisição de imóveis e na construção de habitação a custos controlados. Essa atuação das autoridades nacionais terá tido como efeito a maior rigidez do mercado imobiliário. Da mesma forma, alguns instrumentos de planeamento estratégico de nível nacional, como o Plano de Infra-Estruturas de Transportes, são decididos pela administração central e as intervenções neles previstas incidem naturalmente sobre as cidades espanholas, que constituem os nós fundamentais do sistema urbano em que se baseia o funcionamento da economia. Intervenções e investimentos em aeroportos, portos, estradas, linhas férreas e telecomunicações são da iniciativa do Estado central mas influem ativamente sobre as cidades, gerando problemas ou oportunidades com os quais as autoridades regionais, metropolitanas ou municipais necessitam lidar (Branco, 2009: 264).

O reconhecimento da importância estratégica de Madrid para o desenvolvimento do país está patente na Lei de Capitalidade para Madrid, aprovada em julho de 2006. Através de um órgão de coordenação política – a Comissão Interadministrativa de Capitalidade -, os vários níveis de poder com responsabilidades no território de Madrid garantem a concertação das suas atuações, no sentido do melhor aproveitamento dos investimentos e da condução de políticas verdadeiramente eficazes.

Cerca de 20% do orçamento da região administrativa de Madrid provêm de transferências do Estado central. Se bem que se trate de uma pequena fatia das receitas da região, sobretudo em comparação com as estruturas de nível intermédio (regionais ou metropolitanas) do resto da Europa, não deixa de representar um obstáculo à absoluta autonomia da Comunidade, significando mais uma forma de intervenção do Estado central nas respostas metropolitanas à realidade local. A restante parcela do orçamento da Comunidade de Madrid, que se estimou em 18 768 milhões de euros no ano de 2011, advém da colheita de impostos e taxas dentro do território.

O planeamento territorial e estratégico é uma das competências entregues à autoridade regional no caso de Madrid. Foi da responsabilidade da Comunidade de Madrid a elaboração, em 1996, do Plano Estratégico Regional e, um ano mais tarde, do Plano de Ordenamento Regional. Estes planos integram os planos de nível inferior e são vinculativos para todos os municípios da metrópole, definindo os elementos estruturantes de interesse supramunicipal, como a rede viária, os espaços verdes ou as infra-estruturas e equipamentos, além de uma visão de desenvolvimento comum. Porém, tais planos foram redigidos sem promover o envolvimento de atores não políticos, o que pode comprometer a sua execução ou a sua correspondência às reais necessidades do território e às exigências de financiamento.

No entendimento de João Seixas (2012), os principais desafios que as instituições metropolitanas da capital espanhola enfrentam atualmente passam por concretizar a descentralização de algumas competências regionais no nível municipal, no sentido de melhorar a eficácia de algumas políticas públicas que requerem proximidade; garantir uma melhor coordenação das atuações regional e nacional no âmbito do desenvolvimento económico do território; atualizar os instrumentos de planeamento estratégico e de ordenamento do território, gerando uma visão que seja mobilizadora e agregadora dos interesses dos diversos agentes e com a qual todos se comprometam; e ainda promover a participação pública dos cidadãos nos processos de decisão.

Muitas são as analogias possíveis entre a metrópole de Madrid e a área metropolitana de Lisboa, tornando particularmente útil a reflexão sobre a solução institucional adotada em cada um desses territórios. A morfologia dos dois territórios evidencia situações de expansão urbana intensa nas últimas décadas e desqualificação dos espaços por falta de uma visão política que recuse a abordagem setorial que tem

sido imposta. Só uma visão agregadora pode responder a este problema, agindo sobre o território e sobre a população no sentido de coordenar a resolução de todos os problemas que, naturalmente, se encontram interligados. O resultado visível advém de uma política de ordenamento do território muito débil. Ambas as cidades apresentam problemas de integração de comunidades migrantes, nacionais ou estrangeiras, que se deslocaram para as metrópoles em busca de oportunidades de vida e de trabalho que, muitas vezes, não encontram, gerando situações e problemas que influem sobre o território. Sendo essas comunidades necessariamente díspares, verifica-se nas metrópoles uma grande complexidade cultural, que dificulta o desenvolvimento de um sentimento de pertença comum ao espaço e torna difícil a promoção de um espírito de cidadania ativa. Por fim, ambas as cidades se desenvolveram em contextos políticos e económicos de grande dependência das administrações centrais, porventura pelo óbvio motivo de serem as capitais dos seus países. As políticas do Estado central foram muito influentes na expansão do setor imobiliário e na escolha das prioridades de investimento para estes territórios, entregando às cidades os problemas de ordenamento do território sem lhes garantir, em simultâneo, a capacidade de os solucionar com proximidade. As áreas fundamentais para o desenvolvimento da cidade e para a melhoria da qualidade de vida das populações têm tido uma participação excessiva da administração central (Branco, 2009 e Seixas *et al*, 2012).

As muitas semelhanças identificáveis numa fácil comparação entre as duas cidades devem-se, naturalmente, a um percurso histórico idêntico, sobretudo nas últimas décadas: ambos os países transitaram de regimes autoritários para regimes democráticos, aderiram às comunidades europeias e integraram-se em grandes blocos económicos e culturais transfronteiriços (Seixas *et al*, 2012: 37). Porém, se essa transição parece ter fortalecido a autonomia da região de Madrid, como resposta a um longo período de imposição política do Estado central, em Portugal a descentralização verificou-se fundamentalmente na criação de regiões autónomas nos arquipélagos e na capacitação dos municípios. Ambos os processos de descentralização, porém, necessitam de urgentes melhorias no sentido de garantir uma distribuição de competências adequada ao princípio da subsidiariedade e que permita a condução de políticas eficazes e eficientes.

O caso de Copenhaga é um caso diferente: desde logo por se tratar de uma cidade com características diferentes, capital de um país necessariamente distinto de

Espanha ou Portugal em múltiplos aspectos. Mas é igualmente um caso diferente porque a tendência da reforma adotada mais recentemente em relação à gestão metropolitana aponta num caminho distinto, que favorece mais o aumento da escala territorial e demográfica dos municípios e a sua capacitação ao nível de competências e recursos, e menos a instituição de órgãos de poder supramunicipais, cujos poderes acabam em posse dos municípios (que entre eles concertam políticas e interesses em matérias de gestão comum) e de agências independentes e acreditadas. De um modelo de gestão metropolitana mais clássico, assente na gestão supramunicipal das questões de alcance metropolitano sobre um território urbano que ultrapassava mesmo os limites nacionais, Copenhaga transitou para um modelo de maior autonomia dos municípios (Seixas *et al*, 2012: 68). O atual modelo de governação veio substituir uma anterior autoridade metropolitana que existia numa lógica de cooperação com a cidade de Malmö, na Suécia.

Os seguintes indicadores permitem-nos concluir sobre a realidade distinta que se verifica em Copenhaga e em Madrid (fonte: Seixas *et al*, 2012).

	Copenhaga		Madrid	
Superfície	2.780 km2	6,5% do total nacional	8.028 km2	1,6% do total nacional
População total	1.872.590	33,8% do total nacional	6.335.807	13,8% do total nacional
PIB em milhões de dólares	79.213	38,5% do total nacional	250.575	17,3% do total nacional
Densidade populacional	674 hab/km2		789 hab/km2	
Variação da população (2005-2010)	3,1%	Valor nacional: 2,3%	8,8%	Valor nacional: 6,9%
Índice de dependência de jovens	27,0	Valor nacional: 28,2	21,6	Valor nacional: 21,1

Índice de dependência de idosos	21,3	Valor nacional: 23,2	20,8	Valor nacional: 24,2
Camas de hospital disponíveis por mil habitantes	4,5		3,6	
PIB <i>per capita</i> em dólares	43.274	Valor nacional: 37.722	40.938	Valor nacional: 32.233
Pedido de patentes por 1 milhão de habitantes	409		56	
Proporção de área de espaços verdes	74% (2.055 km2)		Sem informação	
Proporção de viagens para o trabalho de carro	52%		54%	
Tempo médio de distância casa-trabalho	24 minutos		33 minutos	

É possível concluir que a metrópole de Madrid, conquanto seja de dimensão muito maior do que a de Copenhaga e nela residam mais habitantes, tem uma importância relativa menor no seu país. A população de Copenhaga representa uma proporção muito significativa da população nacional e ocupa um território também maior no contexto nacional, apesar de ocupar menor superfície do que a metrópole de Madrid. O papel desempenhado por Copenhaga para o conjunto da economia nacional é também muito mais relevante do que o papel desempenhado por Madrid, uma vez que em Copenhaga reside um terço dos dinamarqueses e constitui a única grande metrópole do país. Apesar de Madrid produzir mais riqueza, é Copenhaga que produz mais riqueza

por habitante: valor ao qual não é alheio o indicador do pedido de patentes por um milhão de habitantes, que nos revela uma visível aposta na qualificação e na inovação por parte de Copenhaga. É também a capital dinamarquesa que apresenta valores mais positivos de número de camas de hospital disponíveis em cada mil habitantes. Qualquer uma das cidades apresenta valores de variação da população superiores aos totais nacionais, o que nos ilustra quantitativamente o papel cada vez mais relevante das metrópoles na organização do sistema social e económico mundial. As áreas urbanas atraem populações particularmente jovens, o que facilmente se constata por ambas as cidades apresentarem valores de dependência de jovens superiores ao valor de dependência de idosos. Por fim, podemos concluir que Madrid apresenta um perfil de maior concentração demográfica e de planeamento mais débil do seu território, o que se percebe pela maior densidade populacional desta cidade; Copenhaga, por outro lado, desenvolveu-se segundo um perfil de menor concentração, com menor densidade populacional e uma proporção incrivelmente alta de espaços verdes.

A reforma administrativa dinamarquesa de 2007 entregou aos municípios maiores responsabilidades de gestão territorial e mais recursos para exercer essas competências. Os municípios ganharam escala e tornaram-se atores políticos mais relevantes, com capacidade efetiva para tomar medidas importantes e, através da consolidação de municípios de maior dimensão, foi possível internalizar neles alguns efeitos da integração funcional do território. Aos municípios cabem funções essenciais para o desenvolvimento e planeamento urbanos, como a educação básica, a assistência médica, o urbanismo, a cultura, o abastecimento de água e de energia ou a gestão dos resíduos.

É, contudo, à região metropolitana Hovedstaden (onde se inclui Copenhaga) que compete a elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento metropolitano. O plano atualmente em vigor foi aprovado em 2008 e orienta-se para um desenvolvimento urbano sustentável que promova a competitividade e a qualidade de vida em Copenhaga. Para a sua elaboração, a região fomentou a participação da sociedade civil e dos interesses locais, de modo a originar uma visão alargada e consensual sobre as oportunidades a aproveitar e os desafios a enfrentar por parte de todos os atores, políticos ou não políticos, com responsabilidade na gestão do território. Esse plano, cuja elaboração e aprovação competem à região metropolitana, prevê que a maioria das acções nele constantes sejam executadas pelos municípios: os planos de gestão

territorial e de ordenamento do território de cada município contemplam áreas que são da competência municipal, como o urbanismo, a oferta de transportes, a regeneração urbana, os usos agrícolas e florestais do solo, a proteção do mesmo e a salvaguarda do património ambiental e cultural.

Para além da elaboração de documentos estratégicos, as instituições da região metropolitana exercem competências associadas à gestão dos hospitais e serviços de saúde; ao desenvolvimento regional na área económica, turística, cultural e educativa; à elaboração de um plano regional de ação contra a poluição e pela defesa do ambiente; à coordenação dos operadores de transportes e ao planeamento do serviço de transportes; e à coordenação da ação de entidades que trabalham para as comunidades com necessidades especiais.

É possível que a extrema importância de Copenhaga no contexto nacional da Dinamarca tenha instado a administração central a debilitar a capacidade de ação da autoridade metropolitana, por ocasião da reforma administrativa de 2007, ainda que ela favoreça uma maior autonomia dos municípios por substituição aos poderes que a anterior região metropolitana concentrava. Sejam quais forem as motivações que ocasionaram a reforma, dois factos são assinaláveis: em primeiro lugar, o esvaziamento de competências e de recursos por parte de instituições de governo metropolitano pode resultar num pior desempenho por parte da metrópole, causando prejuízos ao desempenho económico do país; em segundo lugar, não apenas os municípios se viram capacitados de competências e de recursos para a gestão urbana, mas também a administração central garantiu para si o exercício de algumas funções essenciais para a definição das políticas de proximidade. Efetivamente, a administração emana orientações a que o planeamento territorial decidido pelos níveis de poder locais deve obedecer; além disso, a verificação legal e a aprovação final dos planos municipais de ordenamento do território estão a cargo do Estado central.

A participação direta do Estado central no exercício das funções da autoridade metropolitana é bem visível, também, na parcela do orçamento da mesma que vem da administração central e que corresponde a 80%. A parcela restante provém de transferências diretas dos municípios. Para o ano de 2010, as instituições de nível metropolitano de Copenhaga contaram com um orçamento que rondou os 5004 milhões de euros: comparativamente à região de Madrid, a região de Copenhaga conta com apenas 27% do orçamento madrilenho para uma proporção de 30% da população de

Madrid. Isto significa que a autoridade metropolitana de Copenhaga tem menos recursos para dar resposta às exigências da população e do território, e a diferente distribuição de competências entre as várias escalas de poder resulta numa mais frágil autonomia da metrópole dinamarquesa.

João Seixas (2012) enumera, como principais desafios para a melhor eficácia da gestão metropolitana no caso de Copenhaga, o alargamento das fontes de financiamento da autoridade metropolitana, de modo a esta depender menos das transferências da administração central; uma efetiva articulação das atuações municipais em torno de um projeto comum, evitando rivalidades e conflitos entre diferentes municípios; a articulação com a cidade sueca de Malmö, que se encontra funcional e socialmente bastante integrada com a metrópole de Copenhaga, pois esse espaço transnacional tem uma importância incontornável para o desempenho económico dinamarquês, ao nível do turismo, produção e investimento; e a manutenção dos elevados níveis de participação pública na gestão da cidade, apesar de o aumento das escalas de intervenção poder comprometer esses valores.

PARTE II

ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA: ESTUDO DE CASO

A – O sistema urbano português

No contexto europeu, é possível identificar quatro modelos de organização dos sistemas urbanos (de acordo com Ferreira e Rosado em Pereira, 2001: 43). Em primeiro lugar assinala-se o modelo de tipo *parisiense*, segundo o qual o sistema urbano do país é altamente influenciado por uma área metropolitana que concentra grande parte da população e das actividades económicas relevantes e com maior valor acrescentado, exercendo forte domínio sobre uma área de influência muito vasta. O modelo *periférico* assemelha-se ao modelo parisiense mas apresenta-se com uma área metropolitana menos polarizadora e com menor dimensão, resultando geralmente em metrópoles regionais que exercem influência sobre uma grande área sem desempenharem, contudo, um papel verdadeiramente crucial na organização e no funcionamento do sistema urbano em questão. Em terceiro lugar deve identificar-se o modelo *renaniano*: os sistemas urbanos que obedecem a este modelo caracterizam-se pela existência de várias cidades, de dimensões e densidades variadas, que se intercomunicam com muita eficácia e que possuem, cada uma delas, a sua área de influência, criando territórios fortemente interligados mas sem o domínio inequívoco de uma única área metropolitana. Próximo deste modelo, todavia apresentando densidades mais reduzidas e menores efeitos de centralização económica e política, podemos identificar o modelo *intermédio*.

O sistema urbano português respeita, em geral, o modelo de organização parisiense: a capital portuguesa, em conjunto com a sua área metropolitana, detém uma parcela muito significativa de população e de actividades económicas fundamentais para o país, o que resulta numa influência marcante sobre o restante território nacional e desempenhando um papel determinante na projecção do país além-fronteiras, ainda que, à escala internacional, Lisboa tenha dificuldade em se afirmar como uma cidade relevante no sistema urbano europeu e até ibérico, devido à sua posição periférica ou ultraperiférica.

Duas importantes aglomerações urbanas portuguesas são estruturantes para a organização do sistema urbano nacional: Lisboa e Porto. Em redor de ambas as cidades

constituíram-se áreas metropolitanas que, em Portugal, são definidas oficialmente como áreas urbanas que concentram mais de um milhão de habitantes e apresentam padrões de elevada polarização (Ferreira e Rosado em Pereira, 2001: 52). Dentro das áreas metropolitanas, como pudemos já verificar, a organização espacial também se vai adaptando às dinâmicas presentes no território, assinalando-se uma reconstituição socio-espacial em que o município central tende a perder população à medida que a população se concentra nos municípios limítrofes e a cidade central concentra atividades económicas que polarizam todo o território metropolitano e conduzem à interdependência dos lugares (Domingues, 2005: 212).

As duas áreas metropolitanas portuguesas concentram quase 40% da população do país, o que se reflecte numa situação de macrocefalia bicéfala do sistema urbano (Salgueiro, 2001: 21). Essa situação é comum a outros países da Europa do Sul, entre os quais a Espanha e a Grécia, que se identificam entre os países europeus com maior proporção de população concentrada nos dois maiores centros urbanos. Países como a Polónia, a Roménia, a Itália, os Países Baixos e o Reino Unido, por oposição, figuram como países cujos sistemas urbanos apresentam padrões de maior equilíbrio e dispersão da população. É certo que a distribuição da população pelo território difere de país para país porque reflecte os diferentes processos históricos que marcaram as sociedades, não sendo possível associar determinada organização do sistema urbano com níveis de desenvolvimento específicos (Marques, 2005: 193-194).

As duas principais aglomerações portuguesas registam um assinalável afastamento demográfico em relação às restantes cidades: segundo o último recenseamento, apenas 4 dos 20 municípios mais populosos em Portugal Continental não fazem parte de uma das duas áreas metropolitanas – Braga, Guimarães, Coimbra e Famalicão. À data do Censos 2001, nenhuma cidade portuguesa do interior concentrava mais de 45 mil habitantes (Branco, 2009: 109). João Ferrão (2003) divide o sistema urbano nacional em três categorias: duas áreas metropolitanas, quarenta cidades médias e 210 pequenos centros urbanos. Em 2001, nessas duas áreas metropolitanas residiam 3 800 000 habitantes, enquanto nas cidades médias e nos centros de menor dimensão residiam, respectivamente, 1 800 000 e 1 700 000 almas. Outro autor, Nuno Portas, assinala a existência de três diferentes tipos de centro urbano em Portugal, de acordo com a sua génese: conurbações de génese metropolitana, conurbações não metropolitanas e cidades médias (Portas *et al*, 2003-2011: 25). Segundo dados de 2001,

mais de três quartos da população portuguesa residem já em áreas com características predominantemente urbanas, o que nos permite identificar as cidades como pontos estruturantes na organização territorial e social do país (Lopes, 2009: 148).

A distribuição da população pelo território é desigual, irregular e assimétrica. Efetivamente, a grande maioria da população portuguesa reside no litoral do país: além de as duas aglomerações metropolitanas se encontrarem no litoral atlântico, cerca de 7,5 milhões de habitantes concentram-se na grande faixa urbanizada que percorre o litoral português entre os rios Cávado e Sado (Ferreira, 1997: 100 e Gomes, 2007: 213). O povoamento do litoral português é, de certo modo, difuso, entre Setúbal e o Minho, e apresenta uma descontinuidade no litoral alentejano para ressurgir na costa algarvia, com alguns centros de média dimensão à escala nacional (Branco, 2009: 109). O modo de vida urbano tende a expandir-se um pouco por todo o território, à medida que o estilo de vida marcadamente urbano se verifica no quotidiano de áreas outrora rurais: sobretudo no litoral do país, mesmo fora das áreas metropolitanas ou das principais redes de cidades, o território sofre grande influência das maiores cidades portuguesas. Rosa Branco (2009) apelida de “urbanização total” a esse fenómeno segundo o qual o modo de vida urbano se expande para além das tradicionais cidades, para áreas cada vez mais afastadas. Essa expansão deve-se, sem dúvida, à homogeneização dos costumes, à difusão de estilos de vida através da televisão, cinema e comunicação social, à facilidade de comunicações e deslocações, à integração dos territórios e, também, à afirmação dos grandes centros urbanos como pólos de emprego, para onde migram diariamente trabalhadores provenientes de áreas já muito distantes.

A área metropolitana de Lisboa (ocupando parte dos distritos de Lisboa e de Setúbal) afirmou-se no panorama nacional sobretudo devido à polarização do crescimento económico, que fixou em redor da capital as atividades essenciais ao desenvolvimento económico do país. Esse crescimento da importância económica de Lisboa e o declínio de atividades tradicionais relacionadas com a agricultura fizeram chegar à capital (e a todo o litoral, com menor densidade) massas populacionais vindas do interior do país, resultando em rápida expansão urbana de Lisboa e seus subúrbios (Branco, 2009: 139). À medida que se registou uma grande transferência de população do interior para o litoral, uma parte do país perdeu população em favor de outra, aumentando as densidades e a influência direta dos maiores centros urbanos e

condenando outros territórios ao despovoamento e à escassez de mão-de-obra e de investimento (Marques, 2005: 196).

É também verdade que alguns centros de média dimensão no interior do país têm registado aumentos populacionais, sobretudo devido à fixação de gentes vindas das áreas rurais em redor (Branco, 2009: 109). Porém, muitos desses centros urbanos, mais próximos da fronteira, surgem na área de influência de cidades espanholas com maior escala e dinâmicas de crescimento mais fortes, impossibilitando a afirmação das cidades médias portuguesas como centros regionais. Por outro lado, se a reduzida escala das cidades do interior as condena ao despovoamento, a criação de redes de cidades, numa lógica de complementaridade, de cooperação e de gestão comum de equipamentos e oportunidades poderia ser essencial para contornar a atual situação (Peixoto, 1987: 112 e Ferreira e Rosado em Pereira, 2001: 46-47).

A litoralização do povoamento em Portugal não é, decerto, uma realidade nova. Historicamente, a posição no litoral garantia às cidades maior facilidade de comunicações, através de mar, de troços navegáveis dos rios e por via terrestre, tendo em conta que o relevo das áreas mais próximas da costa é menos movido (Salgueiro, 1992: 128). A fixação de população nas principais cidades portuguesas no litoral resultou, pois, na afirmação de determinadas atividades económicas e conduziu à fixação, nesses centros urbanos, de funções como o comércio, a administração, a universidade, a indústria transformadora ou as relações internacionais. A litoralização do povoamento refletiu-se nas opções estratégicas do país ao longo dos séculos, na afirmação da sua vocação marítima e na constituição de um império ultramarino. Por outro lado, os centros urbanos mais relevantes do interior do país ganharam importância por funções relacionadas com a defesa, a agricultura ou a pastorícia, as funções religiosas ou como local de passagem onde pernoitavam os caminhantes e comerciantes que circulavam entre as maiores cidades, e não tiveram capacidade semelhante à do litoral para acompanhar as diferentes dinâmicas que a evolução dos tempos trouxe à própria sociedade.

Até ao início do século XIX, a proporção de população urbana em Portugal acompanhava os indicadores do resto da Europa. Porém, se a industrialização correspondeu ao período da grande expansão urbana, Portugal, onde a tendência industrializadora chegou muito tardiamente e com reduzida expressão, atrasou-se em relação ao resto do continente no que respeita à população urbana. De acordo com

Teresa Sá Marques (2005), em 1910 16% dos portugueses viviam em espaços de características urbanas enquanto em Inglaterra, o primeiro país industrializado, a população urbana chegava aos 75%. Assim sendo, os fenómenos concomitantes com a industrialização e com a urbanização, como a suburbanização, a expansão de um modo de vida urbano sobre áreas cada vez mais afastadas e a concentração nas cidades da maioria absoluta das funções essenciais para o desenvolvimento económico dos países, foram também desconhecidos em Portugal até meados do século XX. Sobretudo após a Revolução dos Cravos, a taxa de urbanização no nosso país aumentou de 29%, em 1981, para 64% em 2000, por consequência da intensificação do êxodo rural para as cidades, que anteriormente era dividido entre a migração para as cidades e a emigração, e a afirmação de Portugal como destino de imigração, panorama no qual as maiores cidades surgem com particular capacidade polarizadora. Nos municípios da área metropolitana de Lisboa registaram-se processos de urbanização incrivelmente intensos e rápidos, perante os quais a área metropolitana do Porto se remete a uma realidade de menor densidade e maior extensão. Os valores nacionais de proporção de população urbana, conquanto estejam já mais próximos dos valores europeus, continuam a denunciar a nossa “muito débil dimensão demográfica urbana” (Marques, 2005: 192).

Os anos de 1940 e 1950 inauguraram o período de grande crescimento demográfico das duas áreas metropolitanas portuguesas, com especial destaque para a de Lisboa, registando-se na capital e nos seus subúrbios mais imediatos crescentes valores demográficos (Branco, 2009: 106), sem o cuidado de planeamento territorial que teria evitado o caos urbanístico em que este processo se veio a desenvolver e cujas soluções posteriores são, muitas vezes, insuficientes.

A partir dos anos sessenta tornou-se evidente a reestruturação do sistema urbano nacional no sentido de maior litoralização da ocupação do território e, sobretudo, no progressivo despovoamento do interior do país e na concentração de população nas áreas metropolitanas. Os anos 1960 foram, até aos tempos atuais, a década da grande vaga de emigração portuguesa, que conduziu muitos cidadãos para novas vidas no estrangeiro, em busca de melhores condições de vida, novas oportunidades e de tudo aquilo que o regime ditatorial impedia. Se é verdade que o despovoamento do interior é explicado em parte pelo fenómeno da emigração, não é menos verdade que se inaugurou a grande vaga de êxodo rural em direção aos maiores centros urbanos nacionais (Ferreira, 1997: 100). A grande vaga de emigração coincidiu, temporalmente, com o

período de mais intenso crescimento urbano em Portugal, o que representa uma mudança de paradigma relativamente ao projeto político e social do Estado Novo. Efetivamente, neste decénio, apenas os distritos onde se localiza a área metropolitana de Lisboa (o da capital e o de Setúbal) registaram valores de variação demográfica superiores ao crescimento natural (Salgueiro, 1992: 82).

As décadas de 1960 e de 1970 foram os decénios dos Planos de Fomento, que planeavam investimentos nas estruturas e na economia portuguesas. Nesses planos foi reconhecida a existência de duas áreas metropolitanas no território nacional, bem como identificada a necessidade de criar condições para a afirmação de um terceiro aglomerado urbano de grande dimensão no centro do país, de forma a equilibrar o sistema urbano e suavizar o intenso êxodo rural para as áreas de Lisboa e Porto. Porém, nem essa terceira região urbana foi concretizada, nem tão-pouco foram tomadas as medidas necessárias para um desenvolvimento urbano planeado, ordenado e assente em investimentos úteis e suficientes (Gomes, 2007: 56). Por ocasião do III Plano de Fomento (1967-73), o sistema urbano foi reconhecido como o elemento estruturante do território, tendo em conta que a hierarquia de lugares, no contexto nacional, deverá ser o ponto de partida para se pensar e garantir a oferta e prestação de serviços e a edificação de equipamentos coletivos (Ferreira e Rosado em Pereira, 2001: 47). As cidades portuguesas viram, assim, reconhecido o seu determinante papel para o desenvolvimento económico português, o que contrariava muitas opções políticas tomadas pelo regime e demonstrou uma tomada de consciência da urgência de atualizar a política de intervenção económica, orientando a economia portuguesa para a exportação, abrindo-se ao exterior, e para a liberalização do comércio.

Apesar do reconhecimento do papel indispensável desempenhado pelos centros urbanos e da urgência de responder ao processo de crescimento urbano com instrumentos e medidas concretos de planeamento territorial, apenas em 1985 se pôs em prática uma política ativa de combate às assimetrias internas do território, através do investimento no desenvolvimento das cidades médias em questões como os equipamentos coletivos, os serviços públicos e de proximidade ou as acessibilidades (Gomes, 2007: 56). Segundo o mesmo autor, apesar do incremento da qualidade de vida em muitas dessas cidades, um pouco por todo o país, tal não resultou num maior equilíbrio demográfico entre regiões nem impediu que as grandes áreas metropolitanas mantivessem o seu poder de atração sobre as populações provenientes de todo o

território nacional. As regiões mais bem-sucedidas no que respeita à política de incentivo ao desenvolvimento das áreas mais periféricas foram, ainda assim, as duas regiões que se seguem atualmente à de Lisboa como as regiões com maior rendimento por cabeça: Madeira e Algarve. Durante a década de 1980, as áreas metropolitanas e o Algarve registaram ganhos demográficos, enquanto a região autónoma da Madeira conseguiu manter os seus valores. As regiões do Centro, Alentejo e Açores perderam dimensão demográfica e a região Norte assistiu à litoralização da sua população, intensificando o povoamento da área metropolitana do Porto.

Em Portugal, de acordo com Peixoto (1987), os processos de urbanização e industrialização nem sempre foram coincidentes espacial e temporalmente. No contexto nacional, poucas foram as cidades cujo desenvolvimento se deveu, em grande medida, ao setor secundário, e muitas dessas poucas cidades não se tornaram grandes centros urbanos, mas apenas centralidades de áreas predominantemente rurais. No nosso país, a industrialização teve maior incidência, e ainda hoje constitui um setor particularmente importante no que respeita ao emprego, nas áreas em que é possível articular a exploração de matérias-primas ou a agricultura com o respetivo processo transformativo. Em Lisboa, em cuja área metropolitana a industrialização foi mais intensa e obedeceu a um modelo de industrialização semelhante ao das grandes metrópoles, a indústria não teve o papel determinante para o desenvolvimento económico, social e urbano que o setor dos serviços teve e continua a ter.

Efetivamente, nunca se deu em Portugal uma verdadeira revolução industrial, e é raro encontrar cidades portuguesas cuja função determinante é a indústria (Salgueiro, 1992: 130), não obstante a fixação de unidades industriais ter atraído população para muitos locais. Segundo a mesma autora, o modelo da industrialização portuguesa assenta na dependência externa, o que privilegia os locais detentores de portos marítimos.

De um modo geral, as cidades, em Portugal, são centros terciários e são os nós do sistema urbano nacional que, por sua vez, é o sistema estruturante do funcionamento e desenvolvimento do território. Essa lógica está de acordo, pois, com o predomínio do setor terciário no nosso país: panorama ao qual se chegou sem uma vaga de industrialização comum à maioria dos países ocidentais. Nas últimas décadas, o grande crescimento da taxa de urbanização deveu-se à expansão do setor terciário e, sobretudo, à intensificação das profissões independentes e liberais (Ferreira, 1997: 102). É possível

falar, pois, numa recomposição sócio-produtiva: as cidades mudaram porque mudou o paradigma de desenvolvimento do país e porque mudou a própria sociedade. A taxa de natalidade decresceu drasticamente, e o crescimento demográfico do país tem-se sustentado pelo facto de Portugal se haver tornado também país de imigração; a dimensão média da família reduz-se, e cresce o número de famílias não tradicionais e de divórcios; hábitos e estilos de vida expandem-se com a banalização da televisão e das tecnologias de comunicação e informação; o país torna-se mais coeso com mais e melhores acessibilidades e sistemas de transporte; as mulheres integram o mercado de trabalho e são maioritárias em setores fundamentais como a administração pública; aumenta a proporção de população com estudos superiores: o paradigma introduzido na sociedade portuguesa, nas últimas décadas, resulta num decréscimo acentuado do emprego no setor primário, numa estagnação do emprego industrial e na generalização do acesso aos empregos terciários. Uma sociedade diferente resulta necessariamente numa “outra apropriação do território” (Lopes, 2009: 61-62). Este novo paradigma é, pois, marcadamente urbano, e os processos de metropolização e suburbanização conduzem a uma realocação do emprego terciário dentro das grandes cidades (Marques, 2005: 200).

Muitas áreas urbanas especializam-se em determinadas atividades económicas, ganhando uma vocação funcional no contexto nacional e consolidando um regime de interdependência entre cidades, não apenas no interior das áreas metropolitanas, mas igualmente ao nível do território nacional. Se é verdade que essa situação apenas foi possível pelo investimento em infra-estruturas que permitiram a coesão do território e a distribuição das atividades económicas, essa interdependência entre locais exige contínuos progressos no sentido da interconectividade entre centros, privilegiando uma organização territorial polinucleada e, portanto, menos polarizada.

B – A área metropolitana de Lisboa: caracterização

A área metropolitana que é constituída pela capital portuguesa e por dezassete municípios contíguos situa-se no centro litoral do território continental de Portugal. Espacialmente corresponde às penínsulas de Lisboa e Setúbal, tendo o estuário do Tejo como elemento central e estruturante que separa a margem norte e a margem sul da metrópole. No sul da área metropolitana, o estuário do Sado aparece como um segundo plano de água. (Branco, 2009: 125).

Na margem a norte do rio Tejo, a área metropolitana compreende os municípios de Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira; na margem sul, contam-se os municípios de Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal. De acordo com o Anuário Estatístico da Região de Lisboa, datado de 2012, os dezoito municípios ocupam uma área de 2935 km². O perímetro total do território metropolitano é de 675 km, 339,5 dos quais correspondem à linha de costa atlântica. O comprimento máximo da área metropolitana, de norte a sul, corresponde a 73 km, abaixo da distância de 88 km que separa o ponto mais ocidental do ponto mais oriental do território. A altitude vai desde o nível das águas do mar até aos 528 metros alcançados pela Cruz Alta, na Serra de Sintra.

O território da metrópole de Lisboa apresenta-se bastante diversificado ao nível de recursos e de paisagens (Salgueiro, 2001: 1). Contextos urbanos de maior densidade coexistem no território com espaços onde o estilo de vida urbano se vem instalando sem o abandono de alguns traços de ruralidade às portas da grande cidade. Aspeto raro em metrópoles com semelhante densidade e desempenho económico, a área metropolitana de Lisboa conta com uma considerável quantidade de espaços de grande valor ambiental que têm sido preservados: lugares como os estuários do Tejo e do Sado, a Serra da Arrábida, a paisagem natural de Sintra-Cascais ou a arribas fósil da Costa de Caparica. A preservação destes espaços é urgente para evitar a sua destruição por efeito da pressão imobiliária que uma desadequada gestão urbanística poderia provocar.

Lisboa participa em inúmeras redes de cidades, desde a afirmação da sua vocação enquanto cidade portuária. A área metropolitana de Lisboa assume-se como um nó de vários mapas urbanos, variando entre uma posição de centralidade e de periferia (Ferreira, 1997: 109): se Lisboa se apresenta periférica no mapa urbano europeu, do Mediterrâneo ou da Península Ibérica, assume uma posição extraordinariamente central ao nível nacional, ao nível do Atlântico e ao nível das redes dos países de expressão lusófona. É, precisamente, na sua posição de centralidade nestas redes internacionais que reside o potencial da capital portuguesa (Marques, 2005: 208). Como afirma Barata Salgueiro (2001), o período de maior esplendor económico de Lisboa correspondeu ao momento histórico em que a cidade soube tirar proveito da transição do principal espaço político-económico mundial do Mediterrâneo para o Atlântico, que permitiu a Lisboa estabelecer controlo sobre uma vasta rede de territórios e de produtos e matérias-primas cobigados.

Se na cidade de Lisboa, a que corresponde a totalidade do município com o mesmo nome, residem cerca de seiscentos mil habitantes, a área metropolitana de Lisboa concentra, de acordo com dados de 2011, cerca de 2,82 milhões de residentes: aproximadamente 27% da população total do país, num território que corresponde a apenas 3,2% do total nacional. É precisamente a área metropolitana que confere à capital portuguesa a escala e a massa crítica para se afirmar na rede das principais cidades dos contextos em que Lisboa se pretende projetar: contexto ibérico e europeu, por exemplo (Salgueiro, 2001: 1). Trata-se, contudo, de uma cidade em que é possível, de acordo com as palavras da mesma autora, “viver à escala humana”, mantendo-se ainda como uma cidade acolhedora, pouco densa para os padrões de grande área metropolitana e, como já vimos, com espaços de grande valor natural e ambiental.

A dinâmica de crescimento demográfico da área metropolitana de Lisboa, incluindo o indicador relativo ao crescimento natural, está acima da média nacional (Branco, 2009: 138). O índice de dependência de idosos é menor na área metropolitana do que no resto do território nacional, o que se traduz numa maior proporção de população em idade ativa na região de Lisboa, que é também a mais qualificada e mais produtiva do país (Marques, 2005: 201-202). Muitos são os indicadores que nos permitem explicar a maior produtividade de Lisboa no contexto nacional e que demonstram o relevo da dinâmica económica da capital para o desempenho económico do país: a área metropolitana de Lisboa concentra 30% do emprego em Portugal, é responsável por 44% do valor acrescentado bruto produzido nos serviços, acolhe a sede de 68% das maiores empresas portuguesas e sobre ela incidiu 73% das intenções de investimento direto estrangeiro em Portugal entre 1996 e 2001. A área metropolitana produz 34% do produto interno bruto do país e o rendimento *per capita* é 1,5 vezes superior à média nacional (Lopes, 2009: 73). As áreas verdes representam 18% do território da área metropolitana. Estima-se que cerca de 42% das deslocações entre domicílio e local de trabalho são realizadas com recurso ao automóvel e o tempo médio para perfazer essa distância é de trinta e um minutos.

A capital possui a maior capacidade de investigação e de formação superior do país e é, em suma, a grande cidade portuguesa ao nível demográfico, político-administrativo, económico, cultural, turístico e ao nível dos equipamentos e serviços que fornece. O chumbo, em Portugal, à proposta de regionalização resultou na perpetuação em Lisboa das funções político-administrativas (Domingues, 2005: 213). É

também a área metropolitana de Lisboa que concentra as atividades e serviços de base tecnológica, as indústrias de I&D; aí se localizam as sedes da maioria das principais empresas portuguesas, é o centro nevrálgico das redes de comunicações, transportes e correios e conta com as principais infra-estruturas logísticas de escala internacional que garantem ligações fáceis e frequentes a outras regiões e cidades de Portugal, da Europa e do Mundo (Salgueiro, 2001: 7 e Hahn, 2013: 27). Concentram-se na capital indústrias que assentam na exploração de mão-de-obra de baixo custo, assim como as atividades que exploram as economias de escala que sobretudo neste espaço metropolitano são possíveis, e ainda as indústrias que procuram mão-de-obra mais qualificada para desenvolver uma opção de diferenciação do produto com base na qualidade (Gomes, 2007: 216). A localização de empresas, atividades económicas e serviços que requerem perfis de mão-de-obra tão diversos é justificada pela concentração, nesta região, de um “*stock* de capital humano” muito numeroso, por um lado, e com uma qualidade média alta no que diz respeito à escolarização e especialização, por outro lado (Marques, 2005: 208). A concentração de pessoas e atividades viabiliza a concentração de uma gama diversificada de serviços sociais e de serviços de apoio à empresa e ao setor produtivo, bem como a exploração de *clusters* que requerem alguma escala de procura, como o que se relaciona com o turismo, o lazer e a cultura.

O dinamismo económico e a projeção internacional de Lisboa, geradores de uma ideia da cidade e da região enquanto potenciadora de oportunidades de emprego e de uma vida com qualidade, levaram à fixação de gentes com raízes étnicas, comportamentos, identidades, profissões e anseios muito variados, o que permanentemente representa um desafio que a sociedade urbana se deve esforçar por solucionar no sentido do equilíbrio e integração sociais (Gomes, 2007: 216).

João Ferrão (2003) posiciona-se criticamente em relação à teoria de que Lisboa tem um peso excessivo no contexto nacional. O autor concorda que a capital portuguesa concentra, na sua área metropolitana, um grande conjunto de “recursos estratégicos” para o desenvolvimento do país, não havendo cidade ou região em Portugal que consiga competir com Lisboa ao nível da fixação de empresas, da captação de investimento internacional, da aposta na inovação, na investigação científica e na cultura, entre outros. Contudo, no entendimento do autor, a dimensão ideal da área metropolitana de Lisboa para o país deve ser, em primeiro lugar, a medida da sua posição internacional: a capital portuguesa mantém uma posição modesta no contexto das redes de cidades onde

se deve projetar, o que a compromete com um papel pouco relevante quanto à capacidade de atrair recursos externos potenciadores do seu crescimento (Ferrão, 2003: 19-20).

A ideia de João Ferrão vai de encontro às declarações de Carlos Humberto Carvalho, que considera que a região de Lisboa deve assumir, perante o resto do país, o papel de liderança, de dinamização da economia portuguesa a partir da sua projeção internacional enquanto cidade relevante nas redes de cidades ao nível ibérico, europeu e mundial. Lisboa deve posicionar-se à altura das restantes metrópoles europeias no que diz respeito “ao desenvolvimento cultural, científico, tecnológico, económico e ambiental” (Carvalho, 2013: 20), e potenciar, com base nessa dinâmica, o desenvolvimento económico do resto do país, que constituiria, desta forma, uma espécie de área de influência da área metropolitana de Lisboa, a quem esta presta serviços avançados e de quem esta se serve para o fornecimento de massa crítica, produtos e matérias-primas, etc.

No início do século XX, o desenvolvimento de novos modos de transporte urbano, sobretudo do eléctrico, permitiu a expansão da cidade de Lisboa e a localização de novas áreas residenciais e de equipamentos com maior exigência de espaço em pontos mais afastados do centro da cidade, possibilitando dessa forma responder à necessidade de expandir a cidade numa lógica de desconcentração. Consolidou-se, nesta primeira fase de suburbanização, a primeira coroa de periferias de Lisboa, fixando população em lugares como Algés, Benfica, Lumiar ou Marvila (Branco, 2009: 139).

A expansão das cidades é sempre subsidiária do desenvolvimento dos meios de transporte e da facilidade de mobilidade: os transportes respondem às necessidades de expansão urbana e facilitam-na. A organização das redes de transporte público e o desenho das infra-estruturas rodoviárias ditam a dinâmica de funcionamento das grandes áreas urbanas, sendo causas e efeitos dos processos relacionados com a expansão urbana, nomeadamente da especialização funcional dos territórios intra-metropolitanos (Domingues, 2005: 217).

Como nos recorda Barata Salgueiro (1992), os limites do município de Lisboa foram definidos no ano de 1903, não sofrendo alteração até à data. Além disso, segundo definição oficial, “os limites das cidades não extravasam os limites concelhios” (INE, 2002 citado por Portas *et al*, 2003-2011: 31). Como podemos perceber, é a própria definição de cidade que, em Portugal, se encontra desajustada da realidade urbana dos

tempos de hoje, não tendo acompanhado os processos que têm transformado as cidades nas suas várias dimensões.

Deste modo, não surpreende que se possa falar do início do século XX como o início do processo de suburbanização na área envolvente de Lisboa: o caso de Algés figura, provavelmente, como o primeiro caso de um lugar fora dos limites do município de Lisboa que beneficiou do serviço de transportes públicos para uma integração funcional com a capital.

Desde então, o crescimento demográfico da cidade foi acompanhado permanentemente com processos de expansão física da mesma, sempre possibilitada com serviços regulares de transporte público que permitam a integração dos territórios. Porém, foi a introdução das linhas ferroviárias suburbanas da margem norte que resultou na intensificação do processo de suburbanização, e apenas esse processo de concentração de população em redor de Lisboa deu resposta, em primeiro lugar, à industrialização do território e, mais tarde, à terciarização do seu tecido económico, consolidando a região de Lisboa como geradora de oportunidades de trabalho. Essa dinâmica de crescimento económico, marcadamente urbana, levou à migração para a área metropolitana de Lisboa de um grande número de indivíduos provenientes das regiões mais rurais do país.

A abertura das linhas ferroviárias para Sintra, Cascais e Vila Franca de Xira estruturaram o modelo de suburbanização numa lógica radiocêntrica, uma vez que todas convergem na cidade central, e digitiforme: as estações de caminhos-de-ferro afirmaram-se como focos de aglomeração urbana, excluindo da integração funcional metropolitana os espaços mais distanciados desses eixos principais de acessibilidade. Muitos desses primeiros subúrbios de Lisboa beneficiaram também da localização de unidades industriais de utilização intensiva de mão-de-obra: foi a fase, tardia mas intensa (Peixoto, 1987), da industrialização portuguesa concentrada na região de Lisboa, que acompanhou e provocou o crescimento urbano.

À medida que as diversas coroas de subúrbios se desenvolviam sobretudo com base nas funções industrial e residencial, a ocupação do centro da cidade de Lisboa seria reinventado no sentido da concentração de actividades terciárias. De certa forma, por conseguinte, o município de Lisboa perdeu população para os municípios envolventes, à semelhança do que sucedeu com o Porto no contexto da sua área metropolitana (Gomes, 2007: 214), e os edifícios das áreas mais nobres e acessíveis da grande cidade

acolheram escritórios e abriram caminho à terciarização da capital (Salgueiro, 1992: 87). Desde os anos 1920, pois, o declínio do peso relativo de Lisboa na população total da área metropolitana será contínuo, até à actualidade (Branco, 2009: 140), significando, porém, a consolidação do município como o maior centro terciário do país e a evidente centralidade da região, influenciando as dinâmicas dos municípios em redor.

O período da grande vaga de emigração portuguesa (a década de 1960) correspondeu também ao decénio do mais intenso êxodo rural em direção à região de Lisboa. O fenómeno da suburbanização ganhou expressão com tal intensidade que, na ausência de planeamento eficaz do território, resultou numa desestruturação do mesmo e na rápida degradação urbanística (Ferreira, 1997: 110). O crescimento exponencial da população urbana não foi devidamente acompanhado da criação das estruturas, equipamentos e condições suficientes e necessárias para um modelo de ocupação do território preventivo de muitos problemas que foram então iniciados e que persistem nos dias de hoje, aguardando respostas concretas e importantes que, não surgindo de início, se revestem quase sempre de eficácia insuficiente. Se apenas mais tarde a democratização do uso do automóvel e a sua afirmação como meio de transporte dominante nas deslocações dentro da área metropolitana tiveram evidentes reflexos na organização do território, através da estruturação da rede viária que suporta a utilização intensa e banalizada desse meio de transporte, é também certo que foi nesta década que o transporte privado começou a ganhar expressão, sempre associado a uma melhoria do nível de vida dos trabalhadores do setor terciário.

Até à década de 1960, eram os municípios vizinhos de Lisboa a norte do rio Tejo que mais sofriam transformações resultantes do processo de suburbanização, sobretudo, como vimos, pelos efeitos polarizadores das estações ferroviárias. Porém, é nestes anos que a acessibilidade à margem sul melhora consideravelmente por ocasião da inauguração da hoje chamada Ponte 25 de Abril e pela abertura das vias rápidas da Caparica e do Barreiro (Salgueiro, 1992: 85). Alguns municípios da “outra banda” conheceram então fenómenos de pressão urbanística sobre o território que já eram sentidos nos concelhos da margem norte. Da mesma forma que a norte do Tejo, a evolução da dinâmica urbana e a sua integração num modelo de área metropolitana também se relacionou de perto com o desenvolvimento dos transportes e das acessibilidades. Antes da construção da primeira travessia rodoviária, os principais

aglomerados populacionais da península de Setúbal localizavam-se em redor dos ancoradouros do Tejo e o uso agrícola do solo mantinha-se como reflexo da estrutura económica desses concelhos, até então fora da dinâmica de industrialização e terciarização que afetava a Grande Lisboa (Branco, 2009: 127-128).

A chegada de milhares de indivíduos das áreas rurais do país e, após 1974, o regresso dos portugueses dos territórios ultramarinos entretanto descolonizados ajudaram à construção de uma sociedade variada com diferentes hábitos, identidades, perspetivas e que trouxeram, de cada origem, elementos que valorizaram a sociedade urbana e, bem assim, o estilo de vida da metrópole de Lisboa (Salgueiro, 2001: 59-60). A integração social de gentes tão diferentes, assente desde logo numa cultura cívica de tolerância e respeito pelo outro que pode, mesmo, ser alimentada pela curiosidade individual de aprender com o que é distinto, é um desafio permanente para o bem-estar social e para a consolidação de uma sociedade civil participativa nos destinos da cidade.

As mudanças fundamentais registadas na organização do sistema urbano português e, de forma semelhante, no próprio estilo de vida da população em geral, atualmente marcadamente urbano pela fácil transmissão de costumes, hábitos e informação através das tecnologias de informação, foram resultado de acontecimentos na política portuguesa das últimas décadas: (1) o fim da ditadura que durante mais de quarenta anos procurou cultivar nos portugueses um modelo de família, de vida e de economia assente na ruralidade; (2) a descolonização, que obrigou a um reposicionamento de Lisboa e de Portugal em alguns contextos territoriais em que ambos detinham considerável domínio e levou ao regresso dos “retornados”; (3) a abertura ao exterior que se seguiu à democratização do regime político; e (4) a adesão às comunidades europeias, em 1986. Portugal, após a longa duração de um regime que perpetuou o isolamento do país e estreitas relações com os territórios colonizados, procurando manter a vocação marítima imperialista que escreveu séculos da sua História, esforçou-se por se aproximar dos padrões europeus e ocidentais. Essa aproximação, auxiliada por investimento direto estrangeiro, por intervenção do Estado na regulação da economia e na prestação de serviços sociais como a educação, saúde e cultura, e também pela transferência de importantes fundos comunitários que visavam precisamente essa aproximação aos indicadores comuns dos parceiros europeus, foi feita, na verdade, sem que Portugal tenha percorrido cada uma das fases do desenvolvimento capitalista (Ferreira, 1997: 141-142). A industrialização, que afetava a

área de Lisboa nos anos que precederam a queda da ditadura, acabou por ser breve e deu lugar a uma profunda intensificação da terciarização que, sobretudo no município de Lisboa, já se registava. O mesmo autor considera que a atual percentagem de trabalhadores no setor terciário, em Portugal, é excessiva tendo em conta o papel que a indústria e a agricultura poderiam ter no equilíbrio da balança comercial portuguesa e, também, no equilíbrio entre regiões. Efetivamente, essa terciarização, que acompanhou as décadas mais recentes da urbanização e metropolização em Portugal, significou uma mudança profunda nos comportamentos e mentalidades da sociedade portuguesa (Lopes, 1997: 141-142), de encontro ao estilo de vida urbano que estudámos já. Mudou a organização da sociedade, a sua forma de se ver e de se projetar, mudaram as identidades individuais e coletivas, reinventou-se a forma de a sociedade governar, gerir e enfrentar os desafios e os novos tempos.

A última década do século XX foi o momento da integração das periferias e da expansão urbana para uma coroa mais afastada (Salgueiro, 1992: 86). A menor pressão urbanística que resultou do alívio da pressão demográfica das décadas precedentes, bem como a disponibilização de fundos estruturais comunitários para a realização de investimentos estruturais no território e na vida das pessoas, permitiu o desenvolvimento de políticas, ao nível nacional ou municipal, que valorizaram as áreas do saneamento, dos equipamentos sociais e culturais, da habitação e das infra-estruturas de comunicação (Ferreira, 1997: 111). Antes desta década, todos os investimentos realizados eram escassos e insuficientes face à explosão demográfica dos municípios da área metropolitana.

Foi a década do definitivo declínio do setor industrial tradicional e da aposta inequívoca na terciarização da área metropolitana: os serviços tornaram-se os grandes geradores de emprego na região, e as indústrias de alta tecnologia, intensivas em conhecimento mas não em mão-de-obra abundante, ganharam um papel relevante no desempenho económico da capital portuguesa. Os níveis de qualificação dos trabalhadores portugueses aproximaram-se da média europeia, as mulheres integraram em força o mercado de trabalho e aumentou a iniciativa privada na economia, com mais trabalhadores por conta própria (Salgueiro, 2001: 58). Apesar da gradual precarização do emprego, que hoje atingiu já níveis verdadeiramente preocupantes, a década de noventa representou, para a maioria das famílias residentes na área metropolitana de Lisboa, uma subida do nível de vida e do poder de compra.

A subida do nível de vida dos portugueses, sobretudo para aqueles empregados no setor terciário e nas atividades com maior valor acrescentado, relaciona-se de perto com a banalização da utilização do automóvel. O fenómeno, que já referimos, da integração das periferias, é simultaneamente causa e efeito da vulgarização do automóvel: o transporte privado permitiu a fixação de indivíduos em áreas mais distantes de Lisboa e dos principais eixos do transporte público (as linhas férreas); as áreas menos afetadas pela suburbanização, por se encontrarem a meio caminho entre estações ferroviárias, começam a ser urbanizadas e é o transporte rodoviário, privado ou público, que responde às exigências de mobilidade dos inquilinos dessas novas urbanizações. Da mesma forma, o transporte público de massa – essencialmente o comboio, que transportava diariamente os trabalhadores dos subúrbios para a cidade central, deixa de responder a uma maior integração dos espaços metropolitanos, à medida que as periferias começam a concentrar emprego e o município de Lisboa conhece uma redescoberta da sua vocação residencial, sobretudo nas áreas históricas reabilitadas. Cada vez mais, os fluxos de pessoas dentro da metrópole ocorrem em todas as direções, perdendo um pouco do padrão radiocêntrico que, até então, tão bem caracterizava a área metropolitana.

Novas centralidades surgem no mapa metropolitano: as áreas periféricas têm sido, nos últimos anos, as maiores ganhadoras de emprego, o que nos leva a assinalar um processo de suburbanização das atividades económicas, após vários decénios de forte suburbanização da vocação residencial dos territórios (Marques, 2005: 203). Se, por um lado, os municípios periféricos se afirmam, gradualmente, como pólos de emprego mais ou menos especializados (sobretudo pela fixação de atividades económicas mais exigentes de espaço ou de serviços que requerem uma maior aproximação aos locais de residência do seu público), o município de Lisboa, por outro lado, atenua a sua perda de população em relação aos restantes concelhos da área metropolitana. É possível falar-se de novos critérios para a localização da residência e do emprego (Portas *et al*, 2003-2011: 30), o que resulta na afirmação de novas centralidades que geram uma complexidade de direções de fluxos a que apenas o automóvel consegue responder, não havendo escala para garantir transporte público rápido e regular para responder a todas as linhas de procura de transporte. A cidade de Lisboa assiste à valorização das áreas históricas mais degradadas que reassumem, no mapa da cidade, uma vocação residencial, geralmente para indivíduos ou famílias com

forte poder de compra. Essa é uma consequência, bem como o aumento da atividade turística, de importantes investimentos públicos na requalificação e reabilitação destas áreas, no sentido de revalorizar a identidade da cidade e dos espaços públicos.

Se a realidade dos fluxos de pessoas, dentro da área metropolitana, se alterou, essa mudança necessitou ser acompanhada de soluções ao nível da mobilidade no sentido de melhor integrar as áreas mais periféricas, evitando a convergência de fluxos na cidade de Lisboa. A abertura da CRIL e da CREL veio permitir a circulação de pessoas entre os municípios periféricos da área metropolitana, desviando o trânsito do centro da cidade. A construção da segunda travessia do Tejo, a Ponte Vasco da Gama, em 1998, permitiu também desviar algum trânsito da Ponte 25 de Abril e resultou no maior desenvolvimento urbano dos municípios de Alcochete e do Montijo. Um ano depois, em 1999, foi inaugurada a travessia ferroviária do rio Tejo, utilizando a Ponte 25 de Abril, o que ainda mais potenciou o desenvolvimento dos concelhos da margem sul e a sua integração funcional entre si e com a margem norte (Branco, 2009: 127-128). Naturalmente, a expansão contínua da área urbanizada no território metropolitano, nomeadamente para áreas ambientalmente mais sensíveis, bem como o recurso sistemático ao transporte privado para satisfazer o princípio da mobilidade (necessário à coesão da própria metrópole), têm contribuído para que a área metropolitana de Lisboa se confronte, cada vez mais, com desafios ecológicos e de sustentabilidade ambiental que, mais uma vez, exigem uma resposta urgente, intersetorial e por parte de todos os municípios na área do tratamento dos resíduos, da gestão da mobilidade, do planeamento urbanístico e, no fundo, no sentido de organizar a metrópole segundo um modelo que evite a necessidade de utilização constante do automóvel e de deslocações pendulares tão extensas.

Não obstante a concentração de atividades geradoras de emprego nos concelhos em redor de Lisboa, a localização dessas atividades obedece a padrões e dinâmicas muito diferentes, o que nos permite falar em diferenciação dos espaços ao nível do emprego e em especialização funcional dos territórios no contexto da área metropolitana (Domingues, 2005: 217). Fundamentalmente, as diferentes áreas dentro da metrópole desempenham o seu papel, como um verdadeiro organismo. Como veremos adiante, muito diferentes foram as dinâmicas de desenvolvimento de cada aglomerado urbano na área metropolitana, ainda que os efeitos da metropolização e suburbanização tenha afetado cada um deles.

Desde o início do século XX até ao mais recente recenseamento, datado de 2011, a população da área metropolitana de Lisboa cresceu continuamente, passando de pouco mais de 500 000 habitantes, que representavam quase 10% da população nacional, para uma concentração de mais de 2 800 000 indivíduos, representando quase 27% do total nacional. Se o município de Lisboa contribuía, para a população da área metropolitana, com 66% da sua dimensão demográfica em 1900, hoje o município da cidade central corresponde a apenas 19%, sendo que os restantes municípios da margem norte representam 53% e os concelhos da margem sul concentram 28% das almas que vivem na área metropolitana.

Apesar de ser particularmente evidente a suburbanização residencial, isto é, a concentração de pessoas nos municípios em redor de Lisboa, não é menos verdade que já se regista o surgimento de centralidades múltiplas que significam, para os concelhos suburbanos, pólos atrativos de atividades económicas mais ou menos especializadas, passando a área metropolitana a apresentar uma estrutura multipolar, progressivamente desconcentrada e bem mais complexa do que o modelo radial a que, antes, se parecia resumir (Marques, 2005: 208). Não obstante, a metrópole de Lisboa, apesar das mais recentes tendências que apontam para uma desconcentração do emprego do centro para a periferia, mantém-se fundamentalmente estruturada de acordo com o padrão centro/periferia, concentrando a cidade central as principais “funções polarizadoras”, geradoras de mais emprego e ainda as infra-estruturas e equipamentos que, servindo toda a área metropolitana, aconteceu fixarem-se em Lisboa e em nenhum dos outros municípios, contribuindo permanentemente para a manutenção do modelo radial, que com dificuldade se contraria: atente-se à concentração, em Lisboa, do aeroporto, dos pólos universitários e dos centros de investigação científica, de hospitais, de equipamentos culturais, do poder político e da administração pública, de instituições financeiras e de sedes de muitas das principais empresas portuguesas, por exemplo (Domingues, 2005: 213-214).

Segundo dados do recenseamento geral da população, todos os municípios viram a sua população residente aumentar continuamente desde 1991, com apenas quatro exceções: os concelhos de Lisboa, Amadora e Barreiro têm vindo a perder população e o concelho da Moita, que entre 1991 e 2001 registou um aumento de população, veio entretanto a decrescer o seu valor. Estes dados mostram que a cidade central não conseguiu ainda contrariar o fenómeno de saída de população de dentro dos seus

limites, isto é, a suburbanização residencial, associada à ocupação do seu edificado por parte de atividades económicas e o elevado preço do terreno que afasta de Lisboa a população com menos recursos económicos. Ao nível do envelhecimento, constatamos que a grande maioria dos municípios da área metropolitana registou um envelhecimento da população entre 2001 e 2011, novamente com a exceção de quatro municípios: em primeiro lugar, o município de Lisboa, que iniciou uma nova tendência de captação de indivíduos e famílias mais jovens, rejuvenescendo particularmente as áreas até então mais degradadas e marginalizadas do centro histórico; por outro lado, a idade média da população decresce também nos territórios cujas rápidas acessibilidades a Lisboa são mais recentes e que, portanto, apenas na última década conheceram os efeitos da metropolização e, por conseguinte, a fixação de ativos populacionais em idade ativa que procuram melhores níveis de vida na proximidade de Lisboa e, em simultâneo, nestes territórios com urbanização menos densa e a manutenção de algumas das características das áreas rurais: referimo-nos aos municípios de Mafra, Alcochete e Montijo. É de registar, da mesma forma, que apenas três municípios (Lisboa, Barreiro e Almada) se encontram mais envelhecidos do que a média nacional. O município mais jovem da área metropolitana é Alcochete, seguido de Sintra, Vila Franca de Xira e Mafra.

Até 2001, apenas em Lisboa entravam diariamente mais pessoas, para fins de trabalho ou estudo, do que aquelas que desse concelho saíam em direção a outros. Na última década a situação mantém-se com a exceção de um município que, se antes enviava trabalhadores e estudantes para fora dos seus limites, hoje é sobretudo um concelho de acolhimento: Oeiras. Estes dados permitem-nos apontar, desde já, para o fenómeno, já referido, de suburbanização das atividades económicas para uma coroa imediatamente próxima de Lisboa, que vem beneficiar sobretudo, até ao momento, o concelho de Oeiras. Note-se que o concelho de Oeiras foi, desde o início, o município funcionalmente mais integrado com a capital: referimos já que Algés foi a primeira localidade fora dos limites de Lisboa a beneficiar do processo de suburbanização residencial, e verificamos agora que o mesmo concelho é o primeiro a transitar para o processo de suburbanização das atividades económicas. Porém, em quase todos os municípios se nota um decréscimo de indivíduos que saem diariamente do seu município de residência, o que nos reforça a ideia de que os concelhos suburbanos aumentaram a sua capacidade de atrair atividades económicas e geradoras de emprego: apenas dos concelhos de Lisboa, Mafra, Montijo, Sesimbra e Setúbal saem hoje mais

indivíduos diariamente, em direção a outros municípios em que trabalham ou estudam, do que em 2001. Contudo, é claramente Lisboa o município de onde sai uma menor proporção de população, o que se relaciona evidentemente com a concentração de emprego e com a marginalização da sua vocação residencial; Setúbal surge em segundo lugar. Pelo contrário, mais de metade da população dos municípios de Odivelas, Amadora, Moita e Oeiras sai diariamente do seu município para trabalhar ou estudar. A área metropolitana continua, claramente, a ser fortemente polarizada pela cidade central, onde, em 2001, entravam diariamente 366 000 indivíduos e de onde apenas saíam 101 000 (Marques, 2005: 204). A norte do rio Tejo, a migração pendular interconcelhia caracteriza-se fundamentalmente por deslocações radiais dos subúrbios para a cidade de Lisboa; na margem sul, as deslocações diárias das pessoas realizam-se em direções variadas: o concelho da Moita distingue-se por enviar mais população para os restantes municípios da margem sul do que para Lisboa (Salgueiro, 1992: 92-93). A atração para Lisboa é sobretudo dirigida aos estudantes, dada a concentração de universidades e institutos de ensino superior, e de trabalhadores do setor terciário: esses são enviados dos municípios suburbanos porque nestes predomina a vocação residencial (sendo então *dormitórios* da mão-de-obra empregada em Lisboa) ou porque nestes se concentra emprego no setor secundário, geralmente menos qualificado, não gerando emprego suficiente para a sua população residente.

Todos os municípios da metrópole de Lisboa apresentam uma média de tempo despendido em deslocações pendulares superior à média nacional, o que não surpreende: a necessidade de transbordos, ou o trânsito intenso sobretudo em determinadas horas, ou a própria estrutura da metrópole que especializou os diferentes territórios e estabeleceu a necessidade de se viajar diariamente entre diferentes municípios são alguns dos argumentos que ajudam a explicar estes números. A população de Setúbal e, em segundo lugar, de Lisboa são aquelas que perfazem a distância entre casa e trabalho gastando menos tempo: isto explica-se pelo facto de, como já vimos, serem esses os municípios de onde saem menos contingentes de população diariamente, e portanto grande parte da sua população não necessita de sair do concelho para fazer o caminho em direção ao emprego. Por oposição, são três concelhos da margem sul que apresentam tempos de deslocações pendulares mais longos: Barreiro, Almada e Palmela. A explicação está, porventura, nas travessias do Tejo que, sobretudo de automóvel e de barco, tendem a demorar e gerar atrasos.

A organização espacial da metrópole, o caos urbanístico verificado na maior parte dos territórios e a ausência de um planeamento territorial e dos transportes que preveja a coesão da metrópole através da utilização de transportes públicos assentes numa rede que permita deslocações fáceis e rápidas entre os vários municípios, sobretudo entre os diferentes municípios suburbanos, contribui sem dúvida para o aumento da proporção de população que utiliza o automóvel nas suas deslocações pendulares: efetivamente, a utilização do automóvel aumentou desde 1991 em todos os concelhos da área metropolitana: se Almada figura como o município em que menor percentagem de pessoas utiliza o transporte particular, Mafra destaca-se como o concelho onde mais de 71% das pessoas se desloca de automóvel diariamente. Por outro lado, na área metropolitana de Lisboa regista-se maior uso de transportes públicos do que no resto do país: a concentração de pessoas viabiliza a construção de infra-estruturas de transporte e a exploração de empresas de transporte público. Mafra surge, novamente, como o município com menor proporção de utilização do transporte público, possivelmente dada a baixa densidade do povoamento (por comparação com os restantes municípios) e pela facilidade de chegar a Lisboa de automóvel que a A8 veio induzir. Pelo contrário, é nos concelhos de Odivelas e da Amadora que se registam maiores valores de utilização do transporte público: a grande concentração de pessoas faz com que estas evitem o automóvel, dados os constrangimentos de trânsito, e privilegiem o transporte público, que a concentração de pessoas viabiliza (note-se que o metropolitano de Lisboa foi já estendido a estes dois municípios, por haver evidentemente procura para esse modo de transporte que serve linhas de grande procura).

A cidade de Lisboa, e o seu município, desenvolveu-se de forma ímpar no contexto nacional, devido ao seu estatuto de capital do país que conduziu à instalação, nela, de funções muito relevantes, desde logo as funções administrativas e as relacionadas com a sua vocação internacional: os contactos internacionais entre Portugal e outras nações privilegiaram sempre Lisboa como cenário, e nesta cidade se viriam a localizar as principais infra-estruturas de transporte com as restantes regiões do país e com o estrangeiro. O comércio internacional, através do seu porto, e a construção naval contribuíram fortemente para a prosperidade da cidade, tendo participado ativamente, desde cedo, em redes de cidades portuárias do Atlântico e do Mediterrâneo. O núcleo central de Lisboa desenvolveu-se, numa primeira fase, em torno do castelo, e as

sucessivas muralhas de Lisboa testemunham a importância da capital ao nível da defesa. Outros núcleos, hoje integrados no município e na cidade de Lisboa, desenvolveram-se à parte da cidade: Lumiar, Benfica, Campolide ou Olivais foram zonas de antigas quintas e em Marvila, por exemplo, fixaram-se importantes indústrias às portas da capital. Hoje em dia, a cidade de Lisboa é indubitavelmente o grande centro terciário, político, cultural e universitário do país, assegura a coesão das várias regiões do país ao nível dos transportes, bem como as ligações ao estrangeiro, e assume-se cada vez mais como um centro turístico de projeção internacional.

O território do atual município da Amadora é mais um exemplo de uma área que ganhou, durante muitos séculos, visibilidade pelas quintas aí localizadas. Essas quintas, bem como quintas semelhantes em redor de Lisboa, eram residências de fim-de-semana ou de veraneio das grandes famílias lisboetas, e dinamizavam os pequenos núcleos urbanos mais próximos. Em 1832 inicia-se a industrialização do local, com a localização da Fábrica de Espartilhos Santos Mattos & Companhia. Aqui se fixaram várias indústrias, sobretudo, pela proximidade a Lisboa que favorecia o escoamento; por outro lado, uma área predominantemente agrícola e com baixa densidade de povoamento oferecia espaço disponível para as fábricas e fornecia muitas das matérias-primas necessárias ao trabalho fabril. No ano de 1907, por decreto do Rei D. Carlos, os locais de Porcalhota, Amadora e Venteira passam a denominar-se unicamente Amadora. A indústria metalomecânica teve também a sua importância no desenvolvimento do município mas a sua grande expansão e o crescimento da sua vocação residencial, que hoje predomina neste concelho densamente povoado, deveu-se à abertura da linha férrea para Sintra, que conta várias paragens no município.

Também Sintra era local de veraneio dos lisboetas e mesmo de reis; “ir a Sintra” torna-se um conceito vulgar no início do século XX, quando o comboio veio permitir a redução do tempo de deslocação entre a capital e a vila de Sintra. Da mesma forma que o serviço regular do comboio suburbano exponenciou o crescimento urbanístico no município da Amadora, o mesmo sucedeu com as freguesias de Sintra por onde a linha férrea passa, que constituem hoje das áreas mais densamente povoadas de Portugal. Além do transporte ferroviário, grande importância tem também o IC19 como principal via rodoviária que faz a rápida ligação entre Sintra e Lisboa. Em toda a linha de Sintra, além de se destacar evidentemente a vocação residencial, as atividades terciárias partilham importância com as determinadas atividades secundárias. Na chamada “zona

saloia” do município, a norte da vila, o povoamento é mais disperso e é menor a integração funcional com a restante área metropolitana, faltando serviços rápidos, eficazes e regulares de transporte público que complementem efetivamente o comboio. Essa situação resulta num desenvolvimento territorial semelhante ao que se verifica na maioria do concelho de Mafra, que apenas recentemente conhece os efeitos do processo de metropolização.

No município de Oeiras, diversas fortificações à beira do rio, junto à foz do Tejo, testemunham a importância desse território ao nível da defesa. A foz do rio Tejo é simultaneamente a entrada no porto de Lisboa, que sempre necessitou ser defendido por razões de segurança da capital e de prosperidade comercial. Mas já no século XVI a função defensiva é partilhada com outras atividades que se fixam no atual território do concelho de Oeiras: em Barcarena surgem unidades ligadas à manipulação de pólvora e ao fabrico de armas; noutros locais, abrem-se pedreiras; em Paço de Arcos constroem-se fornos de cal. Durante séculos Oeiras afamou-se também pela produção de vinho e de cereais. Porém, é a inauguração da linha de comboio, em 1889, que potenciará o crescimento dos núcleos urbanos e que colocará Oeiras numa posição estratégica na atual área metropolitana. O comboio aproximou o município a Lisboa, capacitando-o a atrair atividades económicas como a fábrica de papel, a Fundição de Oeiras, a Lusalite e os Fermentos Holandeses. Contudo, é sem dúvida no século XX que o concelho de Oeiras se aproxima da sua situação de subúrbio de Lisboa que concentra atividades terciárias, relacionadas sobretudo com a alta tecnologia, sedes de importantes empresas e relacionadas com o lazer e o turismo, e que se assume como importante subúrbio residencial, apresentando níveis de qualidade de vida entre os mais elevados do país. É também de salientar que o maior parque tecnológico do país – o *Tagus Park* – se localiza no concelho de Oeiras. As principais deslocações para a cidade de Lisboa continuam a ser garantidas por via férrea mas também através da marginal e da auto-estrada de Cascais. Algés, na primeira coroa dos subúrbios lisboetas, beneficiou desde cedo do serviço de elétricos.

O município vizinho, de Cascais, não apresenta uma evolução histórica muito distinta: a vocação defensiva foi igualmente importante ao longo da costa, e Carcavelos notabilizou-se também pela produção de vinho, até aos dias de hoje. O núcleo central da vila de Cascais, por outro lado, manteve-se sempre ligado à atividade pesqueira. O Marquês de Pombal – e Conde de Oeiras – foi responsável pela fixação, em Cascais, da

Real Fábrica de Lanifícios de Cascais. No entanto, é claramente a partir do século XIX que a orla costeira do município ganha grande importância por se tornar a praia da corte e da alta burguesia lisboeta. Desde então, e ao longo do século XX, Cascais e o Estoril afirmaram-se como estâncias balneares e de lazer de importância europeia, projeção à qual não é alheio o casino que, até ao século XXI, foi o único a servir a área metropolitana. Por efeito das guerras do passado século, Cascais seria o local escolhido por importantes famílias, incluindo famílias reais, para fugirem aos conflitos ou viverem o seu exílio. Com o fenómeno da metropolização a afetar Cascais mais cedo do que muitos dos restantes territórios da área metropolitana, hoje o município é densamente povoado e concentra importantes atividades terciárias, onde se destacam aquelas relacionadas com o turismo.

O município de Loures, por sua vez, é, à semelhança do concelho de Sintra, extremamente diverso. Nele encontramos áreas ainda moderadamente afetadas pelo fenómeno da suburbanização e que mantêm características fortemente rurais, como Bucelas que se desenvolveu em redor da produção de vinho, e freguesias densamente povoadas onde se têm concentrado importantes atividades económicas dos setores secundário e terciário. A fábrica de cerâmica foi relevante para o desenvolvimento de Sacavém, e a zona oriental do município, que segue o curso do rio Tejo, assistiu à fixação de importantes indústrias por ser atravessada pela linha ferroviária do norte. Porém, as freguesias do “interior”, onde se inclui a sede de concelho, devem o seu crescimento sobretudo à abertura de vias rodoviárias que as aproximaram da capital. A par com o município de Vila Franca de Xira, Loures assumiu nas últimas décadas a sua vocação na área da logística, aí se localizando importantes armazéns e grandes superfícies comerciais, entre as quais o Mercado Abastecedor da Região de Lisboa.

Odivelas deve o seu crescimento nas últimas décadas e a sua elevada densidade populacional, quase por inteiro, ao fenómeno da metropolização, havendo beneficiado da grande proximidade a Lisboa e dos rápidos acessos ao centro da cidade. No passado, este era um local de grandes quintas, para onde se retirava a alta burguesia lisboeta. No século XX, o município foi fortemente afetado por políticas urbanísticas inapropriadas que descaracterizaram o território, tornando hoje difícil a resolução de muitos dos problemas entretanto instalados, entre os quais, por exemplo, a construção em locais de risco, o deficiente planeamento urbano e a questão da mobilidade insustentável.

O município de Vila Franca de Xira é o único que conta, no seu território, com três núcleos urbanos classificados como cidades. É, além do mais, um concelho bastante diverso, integrando áreas densamente povoadas e áreas onde se mantêm características de ruralidade; nas freguesias mais próximas de Lisboa, a industrialização e a suburbanização exerceram maior pressão sobre o território e apagaram muitas das características identitárias tradicionais desses espaços, que se mantêm mais visíveis nas freguesias mais a norte, onde a sensação de pertença ao Ribatejo ainda molda a forma como os vilafranquenses se veem. A freguesia mais próxima de Lisboa, Póvoa de Santa Iria, associa a sua história à extração do sal, à pesca, aos avieiros e ao transporte fluvial, através do qual circulavam sal, trigo, cevada, vinho, cortiça, areia e cimento. A partir de meados do século XX, a Póvoa conheceu a industrialização da frente ribeirinha, com a instalação da Companhia Industrial Portuguesa, entretanto chamada de Solvay Portugal – Produtos Químicos, SA. Alverca do Ribatejo, imediatamente a norte, foi durante séculos local de agricultura, pesca, extração de sal, criação de gado e de produção de azeite e de fornos de cal. Em 1919 aí se instalou o Parque de Material Aeronáutico e o Campo Internacional de Aterragem, que serviu de primeiro aeroporto internacional português antes da inauguração do aeroporto da Portela, em 1940. Alverca beneficiou da proximidade a Lisboa e das boas acessibilidades à capital, quer através da A1, a partir de 1961, quer através do comboio. Em 1990 tornou-se a primeira localidade portuguesa sem município autónomo a ser elevada a cidade. Alhandra mantém-se intimamente ligada à fábrica de cimento CIMPOR, cujo escoamento é feito por rio, estrada e comboio. Até aos anos trinta eram aí produzidos também telhas e tijolos, e a atividade têxtil tinha também expressão. Na sede de concelho, Vila Franca de Xira, a moagem industrial foi uma atividade económica relevante, e a cidade tem ganhado feição urbana como centro de comunicações e serviços, centro de uma região riquíssima em termos agrícolas. Neste município, a vocação residencial coabita de perto com as vocações industrial e logística.

Ainda na margem norte do Tejo, também o município de Mafra pertence à área metropolitana de Lisboa. A sua integração funcional com a metrópole é mais recente, havendo para isso contribuído as inaugurações da A8 e da A21. A Ericeira, localidade pesqueira, afirmou-se durante o século XX como uma estância balnear de veraneio e de fim-de-semana, sobretudo para lisboetas e amantes do *surf*. Em Mafra não é possível esquecer a importância da função militar: em 1840, o Convento de Mafra foi ocupado

por tropa, fixando-se aí o Depósito Geral de Recrutas; tendo já assumido mais de meia dezena de denominações, hoje o convento alberga o Centro Militar de Educação Física e Desportos e a Escola Prática de Infantaria. Nas freguesias da Venda do pinheiro e da Malveira, a indústria teve um papel importante na fixação de pessoas.

A sul do Tejo, o setor secundário teve sempre, e mantém, uma grande importância, e apenas mais tarde, com a abertura da ponte, esses municípios conheceram a intensificação da suburbanização que já afetava a margem norte. No concelho de Almada, Cacilhas foi o primeiro núcleo a desenvolver-se, pela importância do seu cais que a ligava a Lisboa. Em seu redor cresceram os subúrbios residenciais de Almada e Cova da Piedade; para esse crescimento muito contribuíram as indústrias de fiação e tecelagem, a moagem, a transformação da cortiça e os estaleiros navais. A inauguração da Ponte 25 de Abril e a abertura da via rápida da Caparica potenciaram a intensa expansão urbana das últimas décadas, e fixaram-se mesmo unidades ligadas ao ensino superior e à investigação.

O Seixal deve o início da fixação de pessoas à pesca de rio, à seca de bacalhau e ao transporte fluvial por onde se escoava para Lisboa peixe, cereais, sal, azeite, vinho, fruta e outras matérias-primas. Desde o século XV funcionaram no local estaleiros navais. Mais tarde, a industrialização do território correspondeu à fixação da fábrica de vidros da Amora, da Companhia de Lanifícios da Arrentela, da Fábrica de Cortiça Mundet e, em 1961, da Siderurgia Nacional. Também na década de 1960, a inauguração da Ponte 25 de Abril veio abrir portas ao crescimento demográfico do concelho e à efetiva integração funcional com a capital, havendo melhorado fortemente as acessibilidades.

Ao lado, no concelho do Barreiro, tiveram importância a indústria salineira no Lavradio, a indústria corticeira, a pesca, a construção naval, a indústria vidreira em Coina (antes de se transferir para a Marinha Grande) e, em 1908, a CUF – Companhia União Fabril, que se dedicou à atividade têxtil, dos adubos, naval e metalomecânica. Tal como sucedeu no Montijo, o ancoradouro do Tejo permitiu escoar para a capital muitos produtos que chegavam ao Barreiro, sobretudo após a abertura da linha ferroviária Sul e Sueste, que induziu a industrialização deste município e dos municípios vizinhos.

O concelho da Moita beneficiou muito da industrialização do Barreiro, com o qual se encontra funcionalmente muito integrado. Até ao século XVII, Alhos Vedros foi

a localidade mais importante do município, e da Moita realizava-se transporte de cabotagem para Lisboa.

No concelho de Palmela localiza-se a maior unidade industrial do país – a Autoeuropa -, o que muito contribuiu para a criação de um *cluster* ligado à indústria automóvel. Historicamente, porém, Palmela esteve ligada à função defensiva do seu castelo: o único de onde se avista o rio Tejo e o rio Sado. A proximidade a Setúbal, capital do distrito e importante centro industrial e portuário, também teve a sua importância no desenvolvimento do município. Em Azeitão, as actividades agrícolas e industriais relacionadas com o vinho são também relevantes.

Dotado de um excelente porto natural, Setúbal é um dos mais importantes portos do país desde o século XV. Os direitos cobrados pela entrada no porto enriqueceram a cidade. Além da atividade portuária, a extração de sal e a pesca assumiram-se como importantes atividades económicas. A fortaleza de São Filipe teve uma grande importância na defesa da cidade e do porto. No século XIX, devido às operações do porto, aos estaleiros e ao comércio, Setúbal tornou-se um importante centro industrial, potenciado ainda mais com a linha férrea que liga a cidade ao Barreiro, de onde depois é feita a ligação a Lisboa.

No extremo sudoeste da Península de Setúbal e da área metropolitana, o município de Sesimbra surge com uma proliferação de atividades relacionadas com o mar, desde pesca, passando pela indústria conserveira até chegar à vocação turística da vila de Sesimbra e do restante território do concelho, de grande riqueza natural.

O Montijo desenvolveu-se com base na extração do sal, nas pescas e na produção de vinho. A sua posição à beira do Tejo revelou-se estratégica para assegurar o transporte fluvial para Lisboa de muitas mercadorias que provinham de Espanha, do Sul do país ou que eram produzidas no concelho, como o vinho, a fruta, sal e lenha. Era no Montijo que terminava a estrada que ligava Madrid a Lisboa, via Badajoz. Em 1533, a Aldeia Galega tornou-se a sede principal da Posta do Sul, serviço que assegurava o transporte de correspondência. Mais tarde, no decurso do século XVIII, concentram-se no Montijo atividades comerciais e industriais, como a transformação do gado suíno, mais uma vez tirando partido do transporte fluvial para Lisboa e mantendo o estatuto do Montijo enquanto importante centro de trocas. Porém, a linha ferroviária Sul e Sueste desviou o fluxo de passageiros e mercadorias para o Barreiro, deixando a salsicharia e a indústria corticeira como as atividades mais relevantes do concelho. Apenas na última

década do século XX, com a inauguração da ponte Vasco da Gama, o concelho, bem como o concelho vizinho de Alcochete, conheceram o efeito da expansão urbana, tornando-se novos subúrbios de Lisboa.

No que diz respeito a Alcochete, antes de se tornar o subúrbio mais oriental da capital portuguesa nos últimos anos, tratava-se de uma terra de produção de sal, de agricultura, de pesca e de seca de bacalhau. Através do transporte fluvial, assegurava o abastecimento de Lisboa ao nível de sal, lenha e carvão. A partir de finais da década de 1950, fixaram-se em Alcochete diversas unidades industriais, como a fábrica de pneus Firestone e também unidades de processamento de cortiça e alumínio.

C – A governação metropolitana na democracia portuguesa

Pretendemos agora averiguar que evolução tem ocorrido na legislação portuguesa e, consequentemente, na prática institucional portuguesa ao nível da governação metropolitana. Por outras palavras, que níveis de poder se encontram atualmente instituídos, que competências estão legalmente atribuídas a cada um deles, de onde provém o seu poder e a sua legitimidade para tomar decisões, que meios possuem para cumprir as funções atribuídas e, em suma, como se tem atualizado a fórmula de governação das grandes áreas urbanas em Portugal à medida que o fenómeno complexo da metropolização vem resultando numa estruturação especial do território urbano no nosso país? São, é certo, inúmeras questões para as quais as respostas que conseguiremos encontrar poderão ser insuficientes. Tentaremos, pois, avaliar se a distribuição de competências pelos diversos níveis de poder instituídos em Portugal obedece ao princípio da subsidiariedade, se a evolução tem aproximado a distribuição de competências desse princípio e, por fim, se a sociedade tem sabido encontrar respostas políticas para as mudanças que se registam no território e nas gentes da área metropolitana de Lisboa.

O texto fundamental da democracia portuguesa, a Constituição da República, prevê, conforme está inscrito no seu artigo 236.º, a possibilidade de se constituírem formas específicas de organização e gestão territorial autárquica nas grandes áreas urbanas. Nenhuma das subseqüentes revisões constitucionais, até ao momento, alterou essa disposição (Pereira e Silva em Pereira, 2001: 73). O resto do artigo esclarece que no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões

administrativas, que são permitidas ao abrigo da Constituição. Nas regiões autónomas dos Açores e Madeira o território organiza-se, também, em municípios e freguesias que os compõem.

Em suma, a Constituição da República estabelece que existem duas regiões administrativas autónomas em Portugal, e que nelas e no território continental português a forma de organização autárquica compreende municípios e freguesias. É deixada em aberto, porém, a possibilidade de, em letra de lei, se criarem novas fórmulas de governação e administração para as regiões e para as grandes áreas urbanas, antecipando as especificidades da gestão destas áreas. Apesar de a Constituição não constituir as áreas metropolitanas ou as regiões administrativas, deixa em aberto uma subsequente decisão política de descentralizar poder do Estado central nesses organismos ou de neles concentrar algumas competências autárquicas conforme as necessidades ditadas pela integração funcional dos territórios. De acordo com João Ferrão (1997), a dimensão relativamente pequena do território nacional compreende, no seu interior, diversos contrastes regionais não apenas de âmbito geográfico, paisagístico e climático mas, de igual forma, contrastes sociais e culturais, patentes nas diferenças de povoamento, nos costumes, no vocabulário e nos dialectos e, bem assim, na forma de apropriação social do território e dos seus recursos. Contudo, como bem recorda o autor, nunca esses contrastes se traduziram na possibilidade de cada região se autonomizar e decidir politicamente sobre si mesma.

A Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (lei n.º 10/90), no Capítulo IV, faz também referência às áreas metropolitanas, estabelecendo duas áreas metropolitanas de transportes (a de Lisboa e a do Porto), nas quais os transportes por via terrestre e fluvial obedecem a um regime especial. De acordo com o texto da própria lei, a pertinência de considerar um regime específico para o planeamento de transportes nestas áreas diz respeito às “relações intensas de transporte de pessoas” dentro do centro urbano central e entre este e as “zonas circunvizinhas”.

No artigo 27.º da lei, dá-se conta da obrigação de cada uma das áreas metropolitanas de transporte aprovar um plano de transportes que, entre os diversos municípios, se articule e coordene com os planos de urbanização e de ordenamento do território existentes. Esse plano deverá definir “os investimentos e as medidas” necessários para responder às linhas de procura existentes ou previsíveis, proporcionar possibilidades de movimentação de pessoas e bens com os menores custos económico-

sociais possíveis e zelar por uma adequada estruturação do território metropolitano. Como já vimos, a mobilidade e os transportes são uma das áreas que mais justificam a coordenação da ação dos vários municípios: essa pertinência sucede fundamentalmente do papel essencial dos transportes na coesão de uma cidade extensiva; se fossem deixados aos municípios, isoladamente, os investimentos e as medidas para responder à procura de transportes, tal resultaria numa desestruturação do território e em custos desnecessários que seriam maiores do que os custos de ponderar a questão do ponto de vista da aglomeração. Além de planear o sistema de transporte público, o plano deverá abordar também soluções para a circulação e estacionamento de veículos privados. O plano contará com uma abordagem sistémica assente na complementaridade e intermodalidade entre modos e meios de transporte. Caberá aos municípios implementar as disposições do plano de transportes e assegurar, em caso de necessidade ou opção, o transporte público dentro do município através de empresas municipais.

O governo ficou comprometido a instituir uma comissão metropolitana de transportes, cujas principais atribuições seriam a elaboração, atualização, fiscalização e execução do plano de transportes e “conceder, autorizar ou contratar a exploração de transportes regulares na região”. Nos conselhos gerais dessas comissões, devem ter assento representantes da Administração Central, dos municípios abrangidos, representantes sindicais, representantes dos utentes e das empresas transportadoras.

No primeiro dia de Abril de 1991, entrou na ordem jurídica portuguesa a Carta Europeia de Autonomia Local, segundo a qual “o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição.” A cumprir-se o disposto no documento, os Estados vinculados devem estabelecer pela lei que as autarquias locais devem ter capacidade efetiva de decisão e de gestão dos assuntos públicos dos territórios e gentes sob a sua jurisdição, e esse poder deve ser legitimado por “sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal”.

Porém, no mesmo ano foi publicada a lei n.º 41/91 de 2 de agosto, que cria as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto sem estabelecer, para a constituição dos seus órgãos de gestão, a legitimação democrática através do voto popular. Criadas numa altura em que, por um lado, se tornava evidente a urgência de governar em conjunto determinadas áreas da política num território de tal forma integrado e, por outro lado, numa época em que muitas soluções de governação metropolitana mais ambiciosas haviam já sido extintas nos países europeus (isto é, numa época de crise das soluções

reformistas de implantação de governos metropolitanos), Portugal optou por uma fórmula associativa de municípios. Apesar de três partidos com representação parlamentar (PSD, PS e PCP) terem apresentado fórmulas distintas, a maioria absoluta do Partido Social Democrata garantiu a aprovação do projeto deste. Na realidade, a opção proposta pelo PCP era a mais ambiciosa, reivindicando a necessidade de eleição direta da Assembleia Metropolitana (Pereira e Silva em Pereira, 2001: 76). Com distanciamento histórico, parece evidente que o governo de então, liderado por Aníbal Cavaco Silva, não pretendeu conceder muita liberdade de ação e de decisão aos municípios das áreas metropolitanas, que alcançariam relevante protagonismo político se a área metropolitana se constituísse como um ator político forte. Isso explica que, de acordo com a lei, as atribuições das áreas metropolitanas nunca tenham sido de decisão e o seu trabalho esteja ainda hoje fortemente dependente da ação dos organismos desconcentrados da Administração Central. É possível que o facto de grande parte dos municípios da área metropolitana de Lisboa serem administrados por autarcas de cores políticas distintas do partido do governo de então, e sobretudo por autarcas do PCP, tenha contribuído para a contenção das possibilidades efetivas de ação concedidas às áreas metropolitanas.

Na transição para a última década do século XX, a elaboração de documentos de ordenamento do território exigia o funcionamento de órgãos de gestão territorial capazes de os executar. Os municípios elaboravam os seus planos diretores municipais e o governo preparava a elaboração do Plano Regional de Ordenamento Regional da Área Metropolitana de Lisboa: para a execução do mesmo, e perante a necessidade de se encontrar uma solução que promovesse o espírito de concertação e diálogo permanente entre os vários municípios da metrópole, foi viabilizada uma estrutura própria de administração das áreas metropolitanas. A principal razão para a constituição destes órgãos de gestão integrada da ação dos municípios é a necessidade de coordenar investimentos de carácter supramunicipal, designadamente nas áreas das infra-estruturas viárias e do saneamento e abastecimento de água e tratamento de resíduos sólidos urbanos.

As áreas metropolitanas são criadas enquanto “pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes.” Na prática, consistem em associações obrigatórias de municípios de carácter especial, estando os municípios obrigados à

participação na área metropolitana respetiva, sem possibilidade de cessar essa participação. Com sede em Lisboa, a área metropolitana de Lisboa contaria com a participação de 18 municípios, entre os quais se contava a Azambuja, que hoje já não integra a associação de municípios, e excluiu-se então Odivelas, que à data não possuía município autónomo. Porém, após auscultação dos municípios, um decreto-lei pode alterar o âmbito territorial das áreas metropolitanas, o que significa que se encontra do lado da Administração Central a decisão de que municípios integram as áreas metropolitanas, e não do lado das próprias autarquias.

Entre as atribuições das áreas metropolitanas, contavam-se a articulação dos investimentos municipais que tenham âmbito supramunicipal, dos serviços de âmbito supramunicipal (designadamente ao nível dos transportes) e da atividade dos municípios e do Estado nas áreas do saneamento básico, proteção do ambiente e recursos naturais, espaços verdes e proteção civil; o acompanhamento e a execução de planos de ordenamento do território de âmbito municipal e metropolitano; a tomada de posição sobre investimentos da Administração Central no território metropolitano; o funcionamento dos serviços técnicos próprios; e outras competências que venham a ser delegadas nas áreas metropolitanas pela Administração Central ou pelos próprios municípios. Essas novas competências, porém, terão sempre de ser delegadas fazendo-se acompanhar pela transferência dos meios financeiros, técnicos e humanos necessários. Para o orçamento das áreas metropolitanas contam, sobretudo, as transferências do Orçamento do Estado e das autarquias locais. A lei é omissa quanto ao montante ou à proporção de receitas metropolitanas que deverão provir do Estado Central ou das autarquias.

A lei previu a constituição de três órgãos: a assembleia metropolitana, a junta metropolitana e o conselho metropolitano. A duração dos mandatos para a assembleia e junta metropolitanas corresponde à respetiva dos mandatos para as autarquias municipais, das quais transitam os membros destes dois órgãos, como se verá.

A assembleia metropolitana, não sendo os seus membros eleitos diretamente através do escrutínio popular, é composta por elementos que cumprem mandato numa assembleia municipal da área metropolitana. Em Lisboa, a assembleia metropolitana foi formada com 50 mandatos a distribuir pelas forças políticas. Decorridas as eleições para as autarquias locais e constituídas as assembleias municipais, os partidos nelas representados apresentam listas para a assembleia metropolitana, nas quais constam

nomes de eleitos municipais e cujo número de elementos por lista pode ser inferior aos 50 mandatos por atribuir. Depois, em sessão de assembleia municipal, cada assembleia vota, em simultâneo, as listas apresentadas, sendo os mandatos metropolitanos atribuídos seguindo o sistema de representação proporcional e o método de d'Hondt.

A assembleia metropolitana deveria reunir, em sessões ordinárias, três vezes ao ano, às quais se adicionam as sessões extraordinárias que se mostrarem necessárias. À assembleia metropolitana cabia a eleição do seu presidente e vice-presidentes, a aprovação dos planos de atividades e do orçamento, a aprovação de protocolos relativos à delegação de competências, acordos de cooperação ou constituição de empresas intermunicipais ou metropolitanas, a aprovação de regulamentos, a elaboração e aprovação do regimento da assembleia e o exercício dos restantes poderes conferidos por lei. Na prática, a assembleia metropolitana raramente foi percecionada, pelos seus membros, como um órgão onde se tomam decisões de âmbito metropolitano; queremos com isto dizer que, estando os seus membros eleitos democraticamente para mandatos municipais e prestando aos seus munícipes contas aquando das eleições autárquicas, pouca disponibilidade havia para que esses membros utilizassem o seu mandato metropolitano para defender uma visão global da área metropolitana. Pelo contrário, o mandato foi quase sempre utilizado em busca de benefício para o seu município, como se esse mandato fosse de representação do município nas instituições metropolitanas: em prejuízo ficavam, pois, os municípios que tinham pouca ou nenhuma representação na assembleia metropolitana, uma vez que o método de eleição dos membros dessa assembleia não garantia a representação de todos os municípios.

Se a assembleia metropolitana constituía o órgão deliberativo da área metropolitana, a junta metropolitana exercia poderes de órgão executivo. Este órgão era composto pelos presidentes das câmaras municipais dos concelhos que integram a área metropolitana, que entre si deveriam eleger um presidente e quatro vice-presidentes. Mediante decisão da junta, podia constituir-se uma comissão permanente composta pelo presidente e vice-presidentes. Ao nível das atribuições, era a junta metropolitana que deveria zelar pelo cumprimento das deliberações da assembleia metropolitana, elaborar os planos de atividades e do orçamento a ser sujeitos a aprovação pela assembleia, dirigir os serviços técnicos e administrativos da área metropolitana, propor à assembleia regulamentos e projetos, entre os demais poderes que a lei lhe conferisse. Tal como sucede com os elementos da assembleia municipal, os presidentes das câmaras

demonstravam pouca disponibilidade, quer política quer ao nível de tempo, para cumprir um mandato metropolitano (Ferreira, 2005: 55). Esses autarcas não se sentiam legitimados a tomar decisões verdadeiramente metropolitanas que, em nome do interesse metropolitano, penalizassem de algum modo os seus concelhos, cujos municípios os elegeram. Desde 1991, foi consensual, por parte dos presidentes das câmaras, que o método de eleição indireta para os cargos metropolitanos reduz a legitimidade das decisões e, portanto, reduz a sua eficácia e capacidade de serem seguidas pelos municípios. Tem sido sempre reivindicada, pois, a eleição direta dos mandatos metropolitanos, de modo a haver mandato específico e democraticamente legitimado para tomar decisões tendo em vista a área metropolitana, sem o compromisso de agentes políticos eleitos para defender o seu município. O que sempre sucedeu, pois, foi que a junta metropolitana se limitava a tomar decisões que fossem consensuais, ou seja, a tomar decisões que não tivessem prejuízo político para nenhum dos autarcas da junta metropolitana.

O conselho metropolitano foi concebido para assegurar a concertação e coordenação entre os vários níveis da administração. Assumindo-se como o órgão consultivo da área metropolitana, era composto pelo presidente da comissão de coordenação regional respectiva, pelos membros da junta metropolitana e pelos representantes dos serviços e organismos públicos cuja ação interfere nas atribuições da área metropolitana: em resumo, fariam parte do conselho metropolitano representantes da administração central e agentes políticos com mandato metropolitano, que eram também autarcas municipais. Nas suas reuniões, sem direito de voto, o conselho metropolitano poderia promover a participação de agentes locais do território que representassem os interesses sociais, económicos ou culturais. No entanto, a lei não estabelece a periodicidade das reuniões da junta metropolitana ou do conselho metropolitano. Se no caso da junta metropolitana a convocação das reuniões compete ao presidente, é de prever que o mesmo suceda a respeito do conselho metropolitano, apesar de a lei ser omissa. É possível argumentar que este órgão salienta o protagonismo das áreas metropolitanas no contexto nacional: sob o pretexto, até certo ponto válido, da coordenação e concertação das políticas locais com as orientações da administração central, esta dotou-se de poder de voto sobre decisões de uma associação de municípios. Se o mandato metropolitano de autarcas municipais nunca foi garantia da construção de uma visão estratégica metropolitana, também a participação de representantes da

administração central não assegurou a defesa do interesse metropolitano sobre o interesse municipal ou, neste caso, sobre o interesse do governo. E, por fim, o conselho metropolitano veria naturalmente a sua capacidade operacional fragilizada pelo facto de os representantes da administração central não serem responsáveis políticos e não terem poder de decisão sobre as matérias que votam em sede de conselho metropolitano.

O balanço possível sobre o desempenho da estrutura metropolitana implantada na sequência desta lei conclui que esta mostrou-se insuficiente para responder aos problemas da área metropolitana, ainda que os órgãos de poder metropolitanos tenham sido criados para responder a esses desafios e problemas. A própria lei é omissa e imprecisa a respeito de matérias essenciais a que a lei deveria ter sabido responder: a área metropolitana, de acordo com as estruturas criadas, é incapaz de decidir sobre as questões da mobilidade, da água e do saneamento, do tratamento dos resíduos, da definição de orientações estratégicas, da política ambiental, dos solos e do ordenamento do território; é incapaz de articular os planos diretores municipais e de fazer a gestão de serviços de alcance intermunicipal. Os órgãos metropolitanos não têm legitimidade política, nem as instituições estão desenhadas de forma a serem mediadores entre o poder central e o poder municipal.

A estrutura metropolitana deveria conseguir projetar-se como uma plataforma permanente de diálogo e consenso intermunicipal numa região urbana especialmente complexa (Domingues, 2005: 224). Seria fundamental capacitar essa estrutura de mecanismos de decisão e intervenção sobre as áreas da política manifestamente estruturantes para o território metropolitano. Contudo, não é possível essa capacitação enquanto a lei não atribui competências de efetiva intervenção e decisão e enquanto a disponibilidade de recursos for mais frágil para as áreas metropolitanas do que para os próprios municípios. A distribuição de competências foi muito mal conseguida se atendermos ao princípio da subsidiariedade, ao qual a lei não obedece. Seria, pois, necessário a área metropolitana assumir competências que se mantiveram na administração central ou nos municípios. Muitas competências de articulação, coordenação e acompanhamento, além de não serem atribuições de verdadeiro governo, são ambíguas e a lei não antecipa como as executar e com que meios. Branco (2009) recorda que o orçamento das instituições metropolitanas rondou sempre os dois milhões de euros, para uma região cujo produto anual ultrapassava já os 46 mil milhões de euros.

À falta de poderes e meios necessários a uma intervenção mais efetiva, as instituições metropolitanas têm funcionado mais como um grupo de pressão do que como instância administrativa ou de governo. Porém, o exercício dessa pressão é enfraquecido por falta de uma visão estratégica da aglomeração. A área metropolitana não tem poder efetivo para ser um parceiro de negociação nas matérias de interesse metropolitano. A administração central não cumpriu a obrigatoriedade de pedir o parecer da área metropolitana sobre investimentos do governo e sobre a aplicação de fundos europeus no seu território. À área metropolitana falta protagonismo político, meios financeiros e técnicos e competências próprias para funcionar como instância de governo da qual emanem decisões, ou mesmo como instância consultiva relevante. As decisões emanadas dos seus órgãos, quando existem, não são de carácter vinculativo para os municípios, acabando por não ser aplicadas quando não beneficiam estes. Em geral, damos conta de que as decisões políticas são mais seguidas do que as decisões técnicas.

Os autarcas não revelaram espírito de concertação ou disponibilidade para sobrepor o interesse da metrópole ao interesse dos seus municípios. A legitimidade do mandato municipal, que decorre de uma votação direta dos cidadãos, sobrepõe-se à da nomeação por inerência para o mandato metropolitano. É necessário haver separação entre os responsáveis políticos das instâncias metropolitanas e municipais, ou igual legitimidade política para ambas. A existência de um mandato específico de âmbito metropolitano é fundamental para a eficácia de um governo de aglomeração. Um estudo feito por Margarida Pereira (2001) sugere que os autarcas manifestaram preferência por uma solução autárquica metropolitana, que a Constituição permite, com eleição direta do órgão deliberativo e, eventualmente, do executivo, com um leque de competências de efetivo governo e com os recursos suficientes e necessários para o exercício dessas competências.

Ferreira (1997) refere que o problema do despovoamento carece de soluções de descentralização e de regionalização política, o que mostra que uma reorganização administrativa de todo o território, e não só das áreas metropolitanas, daria resposta a problemas estruturais do território português. Foi neste espírito que, durante a década de 1990, se debateu na sociedade portuguesa a possibilidade de criação de regiões administrativas para todo o território, tornando as regiões portuguesas espaços políticos

com órgãos, representação, competências e meios próprios para responder às especificidades regionais.

Nesse panorama foi aprovada a Lei n.º 56/91 de 13 de agosto: a lei quadro das regiões administrativas, que estabelecia as regras a que obedeceria a criação, posterior e que nunca se verificou, das regiões administrativas portuguesas. Importa-nos concluir se esta tentativa de descentralização atendia ao princípio da subsidiariedade; isto é, se a criação de novas instâncias de governo, intermédias, significaria que a estas instituições caberiam atribuições que devem ser exercidas por entidades políticas regionais. A lei introduz o conceito de regiões administrativas enquanto pessoas coletivas territoriais, dotadas de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações, como fator da coesão nacional. Está implícita, neste texto, a centralização política e económica do país como o fator fundamental das desigualdades territoriais do país.

Ao contrário do que ocorreu com as áreas metropolitanas na lei aprovada no mesmo ano, as regiões administrativas contariam com órgãos representativos: a assembleia regional e a junta regional. O quarto artigo menciona o princípio da subsidiariedade como regra em que se funda a autonomia administrativa e financeira das novas entidades. Essa autonomia não descartava, porém, conforme explícito no artigo 10.º, a existência de um representante do Governo em cada região administrativa: o governador civil regional. No momento da criação das regiões administrativas e, bem assim, da nomeação pelo Conselho de Ministros do governador civil regional, seriam extintos os antigos governos civis.

A lei quadro atribuiu às regiões administrativas competências de desenvolvimento económico e social, de ordenamento do território, na área do ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos, ao nível do equipamento social e vias de comunicação, da educação e formação profissional, da cultura e património histórico, da juventude, do desporto, do turismo e do lazer, do abastecimento público e no apoio às atividades produtivas e à ação dos municípios. Caberia às regiões a elaboração e a execução de planos de desenvolvimento regional e participariam na elaboração e execução dos planos nacionais das mesmas áreas. Os municípios deveriam ser auscultados aquando da elaboração dos planos regionais da mesma forma que as regiões seriam chamadas a participar na elaboração dos planos de âmbito nacional. O

Governo assumiria o compromisso de transferir progressivamente para as regiões administrativas funções que devem ser exercidas à escala regional.

A assembleia regional seria composta por representantes das assembleias municipais da respetiva região e por um número, sempre superior, de deputados regionais diretamente eleitos pelos cidadãos recenseados na área territorial. Constituiria o órgão deliberativo da região. A junta regional seria o órgão executivo das regiões, e a sua eleição seria semelhante à eleição das juntas de freguesia: uma vez instalada a assembleia regional, os seus elementos votariam listas plurinominais, sendo o presidente da junta regional o primeiro elemento da lista mais votada nas eleições para a assembleia regional. As atribuições da junta regional incidiriam no âmbito do planeamento e do desenvolvimento regional e, naturalmente, da gestão corrente e do funcionamento dos serviços próprios.

O Tratado da União Europeia, assinado a 7 de fevereiro de 1992 em Maastricht, estabelece o compromisso dos Estados membros da União em aproximar as suas decisões o máximo possível dos cidadãos, obedecendo ao princípio da subsidiariedade. O mesmo princípio torna a ser mencionado no artigo 2.º do mesmo tratado, reforçando a ideia de que ele deve presidir a reformas institucionais nos vários países para que as decisões políticas sejam tomadas sob um maior envolvimento dos cidadãos e na procura da máxima eficiência com menores custos.

No ano de 1998, foi aprovada na Assembleia da República a lei n.º 19/98 que criava as regiões administrativas mediante o voto favorável dos eleitores em referendo. O resultado do mesmo, contudo, ditou o fim de um debate sobre a regionalização do território continental português, que até hoje não foi reaberto nas instituições políticas. A distribuição de competências por três diferentes níveis de governo (nacional, regional e local) foi assim travada, mantendo a administração central o poder de decisão sobre a grande maioria das funções que seriam atribuídas às regiões administrativas, nomeadamente na forma dos organismos desconcentrados. A recusa da regionalização por parte da população perpetuou, até hoje, o excessivo centralismo dos processos de decisão (Ferreira: 2005: 52). O chumbo da lei obrigou os sucessivos governos a repensar a questão da organização institucional descentralizada, sobretudo nas grandes áreas urbanas e nas comunidades intermunicipais (Gomes, 2007: 233), porém sem contrariar o profundo centralismo e sem dar aos cidadãos a possibilidade de eleger ou

manifestar a sua concordância ou discordância por quem ocupa os cargos dos níveis intermédios da administração.

O texto dessa lei foi o resultado de um entendimento entre o Partido Socialista e o Partido Comunista Português, que de início discordavam das regiões administrativas a instituir. A lei procurava instituir regiões administrativas com os poderes, composição e funcionamento que a lei n.º 56/91, como já vimos, previa. O território continental português passaria, então, a ser dividido em oito regiões: Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Lisboa e Setúbal (correspondente ao território da área metropolitana de Lisboa, que adquiriria, assim, competências de efetiva decisão e intervenção e instituições democraticamente eleitas); Alentejo; e Algarve.

De acordo com o princípio da subsidiariedade, as competências que exigem proximidade às populações e que não exigem escala para serem exercidas de forma eficiente devem ser atribuídas às autarquias locais, enquanto órgãos da administração com maior contacto com a realidade do local. É nesse contexto que tem importância, para o nosso estudo, a análise de alguns aspectos da lei n.º 169/99, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Uma boa lei que estabeleça as competências dos órgãos autárquicos deve prever que neles recaiam funções para o exercício das quais as autarquias sejam mais eficientes do que os demais níveis de administração. É também conveniente uma razoável distribuição de competências locais entre as freguesias e os municípios, bem como os mecanismos que prevejam a possibilidade de os diferentes municípios e as diferentes freguesias do país negociarem diferentes modelos de delegação de competências, consoante as especificidades dos casos. Encontramos, no artigo 18.º da referida lei, uma disposição que permite à assembleia de freguesia delegar tarefas administrativas em organizações de moradores, desde que essas tarefas não requeiram o exercício de poderes de autoridade. Prevê-se, assim, a possibilidade de o órgão mais local da administração pública descentralizar para os próprios cidadãos algumas tarefas, envolvendo a população na gestão do seu território.

Além da exaustiva descrição de competências que cabem à assembleia e junta de freguesia, e que são efetivamente atribuições de grande proximidade, estabelece-se que as juntas de freguesias devem ser auscultadas no processo de elaboração dos planos

municipais de ordenamento do território. Os municípios não devem, portanto, afastar as freguesias do processo de planeamento, da mesma forma que as regiões administrativas seriam ouvidas na elaboração de planos nacionais e os municípios participariam na elaboração dos planos regionais. As câmaras municipais devem também participar nos órgãos de gestão de entidades da administração central, sem que a lei especifique quais.

As juntas poderão também exercer atividades que estão previstas no âmbito de competências das câmaras municipais, por delegação destas. É relevante esta possibilidade uma vez que existem, no país, municípios muito distintos ao nível da sua dimensão territorial e demográfica, bem como ao nível da distribuição de população pelas diferentes freguesias e da mobilidade dos cidadãos: todas essas características específicas dos diferentes espaços devem presidir à negociação, em cada um deles, da delegação de competências e da concentração ou desconcentração de serviços da autarquia de modo a melhor servirem a população.

A lei enumera, ainda, as competências das câmaras que estas, sob aprovação da assembleia municipal, podem delegar nas juntas de freguesia mediante a celebração de protocolos: funções como a conservação e limpeza de valetas, bermas e caminhos; a conservação, calçetamento e limpeza de ruas e passeios; a gestão e conservação de espaços verdes; a colocação e manutenção da sinalização toponímica; a gestão de mercados retalhistas e de levante; a gestão, conservação e reparação de equipamentos propriedade do municípios; a conservação e reparação de escolas do ensino básico e pré-escolar; a concessão de licenças de caça; e a gestão, conservação, reparação e limpeza dos cemitérios municipais.

Aprovada em 30 de novembro de 2001, a lei n.º 5-A/2002 altera o quadro de competências e o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, sem alterar, no fundamental, as competências dos órgãos locais nem descentralizar neles funções até então exercidas pela administração central quer através dos serviços concentrados quer dos serviços desconcentrados. Da mesma forma, as possibilidades de delegação de competências municipais nas juntas de freguesia mantêm-se conforme descritas na lei anterior.

A 13 de Maio de 2003, a lei n.º 10/2003 revoga a lei n.º 44/91, estabelecendo o novo regime de criação e o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas, bem como o funcionamento dos seus órgãos. A lei prevê a criação de dois tipos de áreas metropolitanas, consoante o âmbito territorial e a dimensão

demográfica das mesmas: a) Grandes áreas metropolitanas e b) Comunidades urbanas. A área metropolitana de Lisboa assume-se como um exemplo do tipo a), por compreender mais de nove municípios e mais de 350 000 habitantes. As áreas metropolitanas são definidas como pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram. Esses municípios devem ser contíguos territorialmente, e as áreas metropolitanas são criadas através do voto favorável, por maioria simples, das assembleias municipais dos municípios integrantes.

Ao nível das atribuições que competem às áreas metropolitanas, não há a assinalar uma evolução no sentido da capacitação destas como atores políticos de relevo, com poder efetivo (Branco, 2009: 130). O propósito da criação das áreas metropolitanas seria a articulação dos investimentos de interesse supramunicipal, a coordenação da atuação entre os municípios e a administração central, o planeamento e gestão estratégica, económica e social e, por fim, a gestão territorial dos municípios integrantes. Como refere Domingues (2005), privilegia-se a concentração de competências dos municípios nas áreas metropolitanas, deixando de fora as possibilidades de as áreas metropolitanas assumirem funções até então desempenhadas pelos serviços da administração central. As funções que nas áreas metropolitanas podem ser delegadas por vontade dos municípios não são, contudo, explicitadas, dispondo-se na lei apenas que os municípios devem proceder à delegação de competências quando daí resultem ganhos de eficiência, eficácia e economia.

Os órgãos das áreas metropolitanas mantêm-se conforme o estabelecido pela lei anterior, ao nível das suas atribuições, dos seus membros e da forma de eleição. Repete-se a falta de legitimidade direta dos responsáveis políticos com cargos metropolitanos, bem como a falta de mandato específico para esses cargos como forma de o exercício de funções municipais não se sobrepor ao exercício de funções de âmbito metropolitano. A assembleia metropolitana surge novamente como o órgão deliberativo, a junta assume-se como o órgão executivo e o conselho metropolitano mantêm-se como órgão consultivo da área metropolitana. A junta metropolitana deve eleger o seu presidente e dois vice-presidentes de entre os seus membros, e as personalidades que têm assento no conselho metropolitano não se alteram relativamente à lei então revogada. Se, por um lado, esta lei estabelece a periodicidade das reuniões da junta (uma reunião ordinária

mensal) e esclarece quem tem competência para a convocar (o presidente da mesma), o mesmo não sucede em relação ao conselho metropolitano.

A alteração da lei não resultou numa oportunidade efetiva de as áreas metropolitanas desenvolverem um trabalho de instância intermédia de poder. A administração central não descentralizou nestas as suas competências de âmbito metropolitano e reiterou a sua participação nos órgãos da área metropolitana, através do conselho metropolitano. Esta lei, apesar de não ir mais longe na consagração das áreas metropolitanas como autoridades efetivas no âmbito do seu território, procurou dar resposta a um vazio de descentralização administrativa que se tornou evidente após o chumbo da regionalização (Branco, 2009: 130). Sentia-se a necessidade de responder institucionalmente às novas realidades territoriais que exigiam mecanismos de promoção da cooperação e a decisão sobre assuntos intermunicipais ou supramunicipais. Todavia, as realizações permitidas por esta lei ficaram muito aquém das expectativas: reforçava-se a necessidade de haver áreas metropolitanas mais capazes para dar resposta aos seus desafios específicos.

No decurso do mesmo ano, o decreto-lei n.º 104/2003 extinguiu as comissões de coordenação regional, bem como as direcções regionais de ambiente e do ordenamento do território, e criou as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR). O decreto-lei, visto e aprovado em Conselho de Ministros, afirma que a medida se inscreve num processo de desconcentração e descentralização administrativas, da mesma forma que a lei n.º 10/2003 que evidenciou, como já vimos, muito pouca determinação em descentralizar efetivamente as competências e as intervenções da administração central. O governo justificou a criação das CCDR, embora estas sejam organismos desconcentrados da administração pública na dependência ou sob a direcção do ministro responsável pelo ordenamento do território, como um passo no sentido do maior reconhecimento da relevância da dimensão intermunicipal e do reforço das atribuições dos municípios e associações de municípios, entre as quais se encontram as áreas metropolitanas. As CCDR pretendiam assumir-se como foros de debate e reflexão das estratégias de desenvolvimento sustentável de cada região, atribuindo-lhe competências efetivas para a sua intervenção nas políticas públicas com incidência regional. Tendo em conta as especificidades regionais, deixa-se em suspenso a possibilidade de o modelo orgânico não ser precisamente o mesmo para todas as CCDR.

Territorialmente, as CCDR atuam sobre a área de cada uma das NUTS II do continente, havendo sido instituídas cinco: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

Entre as competências mais relevantes das CCDR, é possível mencionar a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional; a execução, avaliação e fiscalização de âmbito regional das políticas de ambiente, de conservação da natureza e de ordenamento do território; a elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial e a respetiva articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território; a coordenação dos serviços de âmbito regional; a execução das intervenções operacionais regionais incluídas no Quadro Comunitário de Apoio; a articulação entre as diferentes instituições de maior e menor escala; o apoio técnico às autarquias locais e às suas associações; o acompanhamento dos processos de elaboração e revisão dos planos municipais de ordenamento do território; e a participação na conceção, no acompanhamento e na execução de programas de requalificação urbana. Como relembra Ferreira (2005), a competência para elaborar os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) incidiu sobre as CCDR após o chumbo da proposta de regionalização, que instituiria regiões administrativas que elaborariam esses planos.

São previstos quatro órgãos das CCDR: presidente, conselho administrativo, comissão de fiscalização e conselho regional. O presidente é nomeado por um período de três anos através de um despacho conjunto do Primeiro-Ministro, do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo ordenamento do território. O conselho regional é convidado a indicar até três personalidades de reconhecido mérito e competência para o cargo de presidente da CCDR. Antes da publicação deste decreto-lei, a conduta frequente era a exoneração dos presidentes das CCR após a tomada de posse de um novo governo, que nomearia novos presidentes com a sua confiança política. Com esta alteração, o governo poderá nomear personalidades capazes de gerar consensos entre os agentes regionais e, desta forma, tomar uma decisão que aproxime a administração central da sensibilidade dominante em cada região (Gomes, 2007: 266-267). O presidente é coadjuvado por três vice-presidentes e deve exercer as funções de gestor da intervenção operacional regional, superintender a estrutura de apoio técnico, participar nas comissões de acompanhamento dos quadros comunitários de apoio e dos programas setoriais, garantir a execução das leis e dos regulamentos, cumprir as instruções

emanadas do governo, assegurar a cooperação entre níveis da administração, entre outras competências.

O conselho administrativo constitui o órgão deliberativo em matéria de administração financeira e patrimonial. Preside-lhe o presidente da CCDR, e participam um dos vice-presidentes e o dirigente do serviço incumbido da gestão administrativa e financeira. Ao conselho administrativo compete superintender na gestão financeira e patrimonial, orientar a preparação e aprovar os projetos de orçamento ou autorizar as despesas previstas no orçamento.

A comissão de fiscalização é responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização em matéria de administração financeira e patrimonial, e é composta por um presidente e dois vogais, um dos quais tem de ser revisor oficial de contas, e estes são nomeados diretamente pelo governo.

O conselho regional é o órgão consultivo da CCDR representativo dos vários interesses e entidades públicas relevantes, e é composto pelos presidentes das câmaras municipais, por dois representantes das freguesias, por um representante de cada entidade com assento na comissão permanente de concertação social do Conselho Económico e Social, por dois representantes das universidades e por um representante dos institutos politécnicos, por um representante da Associação Nacional das Regiões de Turismo e por um representante das organizações não-governamentais do ambiente.

Podemos concluir que apenas no conselho regional, a quem compete apenas dar pareceres ou indicar nomes para presidente da CCDR, e não nos órgãos de decisão, existe a participação dos municípios, sendo forte o peso da administração central no funcionamento destas estruturas desconcentradas. Verificamos que são raras as intervenções de âmbito regional que resultam de acordos, parcerias ou consensos entre os órgãos da administração central, os municípios e as áreas metropolitanas (Portas *et al*, 2003-2011: 39).

As CCDR foram, durante muito tempo, percebidas como organismos temporários que preparavam a instituição das regiões administrativas, que definitivamente cessariam com a intervenção estruturante da administração central em matéria de política regional. No entanto, por ocasião do chumbo pela população da proposta de regionalização, em referendo, estes organismos foram mantidos, apesar de ser quase consensual o entendimento de que os municípios, e as suas associações,

devem receber mais poder de decisão sobre a política regional (Gomes, 2007: 233). No entanto, este decreto-lei, embora afirme que se inscreve num espírito de maior participação das autarquias, apenas manifesta a vontade de capacitar o papel dos municípios através da possibilidade de o conselho regional indicar até três nomes para presidente das CCDR.

Em 2008, uma nova lei estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, alterando a disposição da anterior lei que distinguia dois tipos diferentes de áreas metropolitanas. A área metropolitana de Lisboa passou a ser definida como uma pessoa coletiva de direito público que constitui uma forma específica de associação dos municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal.

A lei 46/2008 estabelece que competem à área metropolitana a participação na elaboração dos planos e programas de investimento com incidência metropolitana, a promoção do planeamento e da gestão estratégica do território, a articulação dos investimentos municipais de âmbito metropolitano, a participação na gestão do QREN, a participação na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano, a participação em entidades públicas de âmbito metropolitano e a articulação das atuações dos municípios e da administração central. As deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas são vinculativas para os municípios que as integram.

A assembleia metropolitana permanece como o órgão deliberativo da área metropolitana, constituído por 55 membros, mantendo o método de eleição exposto nas leis anteriores. A junta metropolitana é ainda composta pelos presidentes das câmaras municipais, que elegem entre si um presidente e dois vice-presidentes. Porém, esta lei prevê a criação de uma comissão executiva metropolitana na qual a junta metropolitana delegue as funções executivas, procurando contrariar o argumento da falta de legitimidade e disponibilidade dos presidentes da câmara para o exercício de um mandato metropolitano. Esta comissão executiva pode ser composta de três a cinco membros indicados pela junta metropolitana (o que obriga a consensos) e sujeitos à ratificação da assembleia metropolitana. O exercício de funções na comissão executiva metropolitana é incompatível com o exercício de funções em órgãos executivos dos municípios. É ainda referida a possibilidade de se constituir um órgão consultivo, substituindo o conselho metropolitano, composto pelos interesses económicos, sociais e culturais e por representantes dos serviços públicos regionais. A administração central,

que era representada no conselho metropolitano até então, deixa de estar presente em qualquer órgão das áreas metropolitanas.

Rosa Branco (2009) considera que, nesta lei, as intenções reformistas são menos ambiciosas do que nas leis anteriores. As áreas metropolitanas continuam a ser desenhadas como associações de municípios que visam, sobretudo, a prossecução de funções de articulação, colaboração ou participação, não lhe sendo delegadas competências de efetiva decisão que são atribuídas aos municípios e à administração central. As áreas metropolitanas não são alvo de uma maior autonomia financeira ou política. A possibilidade de eleição direta dos órgãos metropolitanos é completamente esquecida pelo legislador, mantendo o princípio da intermunicipalidade como o modelo de referência para as áreas metropolitanas.

A comissão executiva metropolitana que, apesar de não ser eleita diretamente pelas populações, poderia fazer a diferença de um modelo em que são os presidentes da câmara a exercer as competências executivas, com as dificuldades que já verificámos anteriormente, tornou-se um projeto fracassado por não haver sido constituída, bem como o órgão consultivo. Não foi encontrada uma solução que tornasse mais eficaz a coordenação das políticas com incidência metropolitana, e falhou-se na construção de uma visão estratégica comum para o território. As áreas metropolitanas não ganharam atribuições de decisão, apesar de serem chamadas a participar em decisões que lhes dizem diretamente respeito, porém sempre como parceiras da administração central. A CCDR-LVT, enquanto órgão desconcentrado da administração central, exerce o essencial das tarefas de planeamento e coordenação estratégica de políticas para o território metropolitano. O modelo centralista, deste modo, prevalece, e a crise do financiamento do Estado parece surgir como o grande argumento que vai afastando a descentralização de competências em estruturas de menor escala territorial. A forte tradição municipal surge também como um obstáculo, dado o receio de muitos autarcas perderem protagonismo político mediante a afirmação deste tipo de associações de municípios. Por fim, persiste, na população, um elevado grau de desconfiança face às instituições políticas, acompanhado da perceção de que é limitada a sua capacidade de intervir efetivamente nas políticas públicas, sobretudo quando não é chamada a eleger os principais decisores.

Apesar destas limitações que a lei não corrige, o governo apresentou a presente lei como um passo decisivo para corrigir as insuficiências das leis anteriores,

pretendendo criar uma autoridade efetiva de governo metropolitano, capacitada de recursos e legitimidade necessários para fazer face aos desafios das grandes aglomerações urbanas. Os governantes apontaram, como problemas do modelo de governação metropolitana até então seguido, a falta de identidade metropolitana e a ausência de um modelo de governação adequado ao território e suas necessidades. Uma revisão da lei era imperativa para que fosse possível consolidar as áreas metropolitanas como grandes centralidades no plano nacional, capazes de se projetar além-fronteiras. As áreas metropolitanas tornar-se-iam, com esta lei, segundo o governo, parceiras efetivas em matéria de descentralização de competências. O governo afirmou ainda que era reforçada a legitimidade democrática dos órgãos metropolitanos.

Verifica-se, porém, uma tentativa clara de apresentar a presente lei como uma oportunidade que ela nunca constituiu. Depressa se concluiu que as alterações eram insuficientes para que as áreas metropolitanas se afirmassem como atores relevantes no plano do seu território e quanto à sua capacidade de decisão sobre as matérias que deveriam ser respondidas no âmbito metropolitano. A lei conseguiu alterar muito pouco: a descentralização de competências não se realizou e os municípios não cooperaram mais em vista de um projeto comum de consolidação das áreas metropolitanas. A identidade metropolitana permanece como um projeto por concretizar, e as áreas metropolitanas continuam a carecer de autonomia política e financeira e de legitimidade democrática.

A 5 de janeiro de 2009, a lei n.º 1/2009 formaliza mais um dos modos pelos quais a administração central detém um grande controlo sobre as matérias de âmbito metropolitano. A presente lei estabelece o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes (ATM). Como já pudemos verificar, a mobilidade e os transportes contam-se entre as questões para cuja solução mais se exige uma autoridade de governo metropolitano, e o texto da lei aprofunda a intervenção dos órgãos do Estado central nesta matéria.

As ATM são definidas como pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. As suas áreas de intervenção correspondem às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e constituem as autoridades organizadoras de transportes no âmbito dos sistemas de transportes urbanos e locais desses territórios metropolitanos.

A lei atribui às AMT competências em matéria de planeamento, coordenação e fiscalização, financiamento e tarifação, divulgação e desenvolvimento do transporte urbano. A AMT deve promover e privilegiar os títulos de transporte intermodais e interoperadores, bem como sistemas de bilhética comuns ou compatíveis em todo o sistema de transportes metropolitano, de modo a integrar todo o sistema e facilitar o uso dos transportes públicos pela população. Compete à AMT a elaboração do plano de deslocações urbanas, com o devido acompanhamento de um instituto público – o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT). A aprovação desse plano é, por sua vez, competência do Governo. A supervisão e o acompanhamento da atividade das AMT são exercidos em conjunto pelo Ministro das Finanças, pelo ministro com a tutela dos transportes e pelo presidente da Junta Metropolitana da respectiva área metropolitana sobre a qual a AMT incide.

As AMT contam com quatro órgãos, cujos mandatos dos seus membros correspondem a quatro anos. O conselho geral é o órgão deliberativo da AMT, constituído por dezassete membros (nove dos quais designados pela administração central e oito designados pela administração local – um dos quais é necessariamente indicado pelo município de Lisboa). O conselho executivo executa as orientações e decisões emanadas do órgão deliberativo. É composto por um presidente e quatro vogais, sendo que o Governo nomeia, por despacho, o presidente e dois dos vogais, enquanto os restantes dois vogais são indicados pela Junta Metropolitana. O conselho consultivo, com funções de consulta, é presidido pelo presidente do conselho geral e conta com a participação de representantes de todos os municípios que integram a respectiva área metropolitana, de associações de utilizadores e de defesa do consumidor, de associações ambientais, sindicais e empresariais, de gestores de infra-estruturas de transportes e de entidades fiscalizadoras da segurança rodoviária. Por fim, um fiscal único (obrigatoriamente uma sociedade de revisores oficiais de contas designada pelo conselho geral) é responsável pela fiscalização da atividade contabilística e financeira da AMT.

Em matéria de financiamento dos sistemas de transportes geridos pelas AMT, esse financiamento é assegurado pelas receitas tarifárias ou outras geradas no sistema, por transferências do Orçamento do Estado e pelos orçamentos da respetiva área metropolitana e das autarquias locais que a integram.

Contudo, apenas dois anos depois, através do despacho n.º 8005/2011, o governo operacionalizou a efetiva transferência e partilha de competências entre o IMTT e as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto. A partir desse momento, compete às AMT outorgar as concessões de explorações de transportes coletivos e autorizar a exploração de carreiras de alta qualidade e de serviços “expresso” de transporte coletivo rodoviário de passageiros. Até à data, essas competências permaneciam no domínio de funções do IMTT, o qual continua a exercê-las nas áreas geográficas excluídas das áreas metropolitanas. Na demora de dois anos que intermediou a aprovação da lei n.º 1/2009 e a emissão deste despacho pode ler-se a resistência da administração central em descentralizar competências para a escala pertinente destas questões, mesmo quando nesses órgãos descentralizados a administração central mantém uma participação relevante.

Até à elaboração do projeto de lei que alterou, pela última vez, o regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Assembleia da República, diversos foram os estudos realizados sobre esta temática. Nuno Portas (2003-2011) reafirmou que a evolução dos modelos das grandes cidades em Portugal não foi devidamente acompanhada pelas adaptações do sistema de poder local para que esses núcleos urbanos de maior dimensão sejam governados de modo eficiente, para benefício das suas populações. Em 2005, António Fonseca Ferreira argumentou que, na ausência de eleições diretas para os órgãos de governo das áreas metropolitanas, deveria estabelecer-se uma fórmula de “compromisso”, de acordo com a qual o órgão executivo destas áreas seria constituído por quatro a seis especialistas dos domínios fundamentais da gestão metropolitana, coordenados por uma personalidade de reconhecida competência técnica e protagonismo político.

Lefèvre (2012) considerou os governos metropolitanos de Lisboa e Porto relativamente fracos, em comparação com instâncias de governo de outras metrópoles à escala europeia. O autor defendeu essa ideia com o argumento de que o modelo de governação das metrópoles portuguesas assenta no princípio do intermunicipalismo, havendo uma ausência de legitimidade política e de mandato específico dos responsáveis políticos metropolitanos. Além do excessivo peso dos municípios na tomada de decisões metropolitanas, e portanto uma grave dificuldade de as questões serem debatidas e solucionadas de um modo transversal, é também excessivo o peso do Estado central, que exerce funções nos domínios essenciais da gestão metropolitana.

Efetivamente, quando uma instituição se encontra dependente do financiamento de outras instituições, não é raro que ocorra um bloqueio da capacidade de funcionamento dessa (Seixas *et al*, 2012: 66). Tanto o poder local como o poder central são “potenciais fontes de competências que a escala metropolitana deveria assumir”, pelo que o bloqueio por parte dos agentes políticos desses níveis de poder é frequente (Branco, 2009: 316).

Os autarcas tendem a considerar, por vezes por unanimidade, que o modelo vigente para a gestão das áreas metropolitanas é insuficiente e incapaz de atingir níveis razoáveis de eficiência. Fernando Seara (2013), ex-autarca da Câmara Municipal de Sintra, defendeu que o poder local democrático, em Portugal, deve adaptar-se às realidades territoriais que mais recentemente se têm afirmado. Desta forma, é necessário cumprir-se uma efetiva delegação de competências dos municípios e da administração central nas áreas metropolitanas, que estas exerçam de forma exclusiva. Carlos Humberto de Carvalho (2013), que liderou a Junta Metropolitana de Lisboa entre 2006 e 2013, esclareceu que deve haver um esforço para que os órgãos das áreas metropolitanas possam afirmar-se como instâncias governativas de âmbito regional, com eleição direta por parte da população. Nesse sentido, seria claramente necessário capacitar as áreas metropolitanas com as competências e os meios adequados para que estas se tornem um verdadeiro benefício para os cidadãos.

Augusto Mateus (2013) argumenta que seria vantajosa a criação de autarquias de dimensão territorial diferente para realidades também distintas. Por outras palavras, o autor considera que o governo das grandes cidades exige instâncias governativas diferentes daquelas que são úteis à gestão das zonas rurais, uma vez que os problemas, os desafios, os níveis de interdependência territorial e a própria dimensão dos espaços são muito diferentes. Enquanto que nas grandes cidades se apresenta necessário aglomerar a gestão de algumas áreas, de modo a serem geridas em conjunto pela metrópole, nos espaços rurais é necessário fazer o contrário: descentralizar, aproximar o poder das suas populações, capacitar as freguesias com todos os serviços necessários ao seu equilíbrio social.

Todavia, a nova lei vigente para o regime jurídico das autarquias locais (a lei n.º 75/2013), veio frustrar a quase totalidade destas pretensões, resolvendo muito poucos dos problemas evidenciados nas leis anteriores. A lei aprovou o novo regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais (nas quais se incluem as

áreas metropolitanas), o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e, por fim, o regime jurídico do associativismo autárquico.

As autarquias locais devem prosseguir as suas competências respeitando o funcionamento de cada um dos seus órgãos, os quais têm funções de consulta, planeamento, investimento, gestão, licenciamento e controlo prévio e, ainda, fiscalização. Entre os princípios a que a distribuição de competências pelos diversos níveis de poder obedece, segundo a lei, destacam-se os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos.

A respeito das freguesias, a lei menciona que os protocolos de delegação de competências e de acordos de execução entre a junta de freguesia e a câmara municipal devem ser aprovados pela assembleia de freguesia. Esses acordos são elaborados entre os órgãos executivos da freguesia e do município. As juntas de freguesia podem ainda, segundo o princípio da descentralização administrativa, celebrar protocolos de delegação de tarefas administrativas em organizações de moradores. Além de serem permitidos estes acordos, que devem ser estudados caso a caso de acordo com as especificidades de cada autarquia, a lei esclarece também o direito de cada nível inferior de poder participar nos processos de elaboração dos documentos estratégicos ou de ordenamento territorial dos órgãos de poder imediatamente superiores, bem como o direito a pronunciar-se sobre todos os projectos que incidam sobre o seu território e sobre o qual não tenham a competência de decidir. Os municípios devem prosseguir as suas competências de salvaguarda dos interesses das populações em articulação com as freguesias, enquanto as entidades intermunicipais devem fazê-lo em articulação com os municípios.

As entidades intermunicipais podem assumir a forma de áreas metropolitanas, de comunidades intermunicipais ou de associações de freguesias e de municípios de fins específicos. Relativamente às áreas metropolitanas, que são o principal objeto do nosso estudo, as suas competências são precisamente as mesmas que se encontravam enunciadas na lei n.º 46/2008, sem alterar uma única letra. Ao nível da capacitação das áreas metropolitanas, às quais deveriam ser atribuídas competências de efetiva decisão, tudo ficou, portanto, na mesma, apesar da alteração da lei.

As principais alterações dizem respeito, pois, aos órgãos da área metropolitana, que passam a ser o conselho metropolitano, a comissão executiva metropolitana e o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano. O conselho metropolitano é constituído, à semelhança da antiga junta metropolitana, pelos presidentes de câmara da área metropolitana, mas substitui a assembleia metropolitana enquanto órgão deliberativo. O presidente de câmara que é eleito para o exercício das suas funções municipais é igualmente eleito para o seu mandato no órgão deliberativo das áreas metropolitanas, sem que o exercício desse mandato corresponda a qualquer remuneração. O conselho metropolitano reúne-se mensalmente, em reuniões públicas com carácter ordinário, às quais se podem acrescentar reuniões extraordinárias. Compete ao conselho metropolitano definir e aprovar as opções políticas e estratégicas da área metropolitana, aprovar os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesses metropolitanos (em áreas como o ordenamento do território, a mobilidade e logística, a proteção civil, a gestão ambiental e a gestão de redes de equipamentos de saúde, educação, cultura e desporto), acompanhar e fiscalizar a atividade da comissão executiva metropolitana e das empresas locais, tomar posição perante quaisquer órgãos do Estado ou entidades públicas sobre assuntos de interesse para a área metropolitana, autorizar a celebração de contratos de delegação de competências com o Estado e com os municípios, autorizar a área metropolitana a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou do setor social e cooperativo, aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos, aprovar a criação ou reorganização dos serviços metropolitanos, aprovar o mapa de pessoal dos serviços metropolitanos, deliberar sobre a composição em concreto do conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano, pronunciar-se sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições da área metropolitana, deliberar sobre a demissão da comissão executiva, entre muitas outras atribuições. Quaisquer deliberações do conselho metropolitano vinculam os municípios que integram a área metropolitana.

Com a extinção da assembleia metropolitana e criação de um novo conselho metropolitano que se torna, desta feita, o órgão deliberativo da área metropolitana, esse órgão deliberativo deixa de representar todos os interesses e identidades partidárias da população, como se a eleição para este órgão fosse de carácter uninominal em cada um dos concelhos integrantes.

A comissão executiva metropolitana constitui o órgão executivo da área metropolitana, que difere da anterior junta metropolitana no sentido em que as personalidades que nela cumprem mandato não cumprem um mandato simultâneo em nenhum órgão de gestão municipal. O conselho metropolitano deve aprovar, à pluralidade de votos, a lista ordenada dos candidatos a membros da comissão executiva metropolitana e submetê-la à votação das assembleias municipais, que a deverão aprovar se o número de votos favoráveis corresponder a um número igual ou superior a metade das assembleias municipais, desde que aqueles votos sejam representativos da maioria do número de eleitores somados de todos os municípios integrantes da área metropolitana. Cabe ao conselho metropolitano apresentar uma nova lista se a lista anterior for rejeitada pelas assembleias municipais. A periodicidade das reuniões da comissão executiva metropolitana é quinzenal e as reuniões não são públicas, apesar de as atas serem, obrigatoriamente, disponibilizadas na página virtual da área metropolitana.

Compete à comissão executiva metropolitana, por exemplo, elaborar e submeter à aprovação do conselho metropolitano os planos necessários à realização das atribuições metropolitanas, propor ao governo os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse metropolitano, participar no planeamento que directamente se relacione com as atribuições da área metropolitana, pronunciar-se sobre os planos e programas da administração central com interesse metropolitano, assegurar a articulação entre os municípios e os serviços da administração central, participar na gestão de programas de desenvolvimento regional e apresentar candidaturas a financiamentos através de programas, projetos e outras iniciativas, elaborar a proposta de orçamento (a ser aprovada pelo conselho metropolitano), executar as opções do plano e do orçamento, colaborar no apoio a programas e projetos de interesse metropolitano em parceria com entidades do Estado central, dirigir os serviços metropolitanos de apoio técnico e administrativo, participar em órgãos consultivos da administração central ou de gestão de entidades da administração central, assegurar o cumprimento das deliberações do conselho metropolitano, e ainda discutir e preparar contratos de delegação de competências com a administração central e com as câmaras municipais. Em suma, a lei torna a atribuir às áreas metropolitanas competências de colaboração, participação e articulação, deixando apenas em aberto a

possibilidade de celebração de contratos de delegação de competências que designem para o exercício de funções das áreas metropolitanas atribuições de verdadeira decisão.

O conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano tem caráter consultivo e destina-se ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos das áreas metropolitanas. É constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos, e a participação nesse conselho não é remunerada.

A mesma lei menciona ainda a descentralização administrativa, tratada nos capítulos do Título IV. Essa descentralização visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a coesão territorial, a promoção da solidariedade entre regiões, a melhoria dos serviços prestados à população e a otimização da gestão dos recursos disponíveis. A lei assegura que o Estado concretizará o processo de descentralização administrativa de uma forma progressiva, contínua e sustentada e que a transferência de competências tem um caráter definitivo, apesar de prever a possível denúncia dos contratos administrativos que formalizam a delegação de competências. Este processo deve permitir a obtenção de ganhos de eficiência e de eficácia, bem como o não aumento da despesa pública global. As entidades intermunicipais podem receber competências da administração central e dos municípios, os municípios podem receber competências da administração central e as freguesias deverão passar a exercer funções até então desempenhadas pelos municípios.

De acordo com a lei, os municípios devem concentrar nas entidades intermunicipais (onde se incluem as áreas metropolitanas) as suas competências nas áreas do planeamento estratégico, da competitividade territorial, da promoção dos recursos endógenos e da valorização dos recursos patrimoniais e naturais, da criação de emprego, da mobilidade, da gestão de infra-estruturas urbanas, entre outras. Nas freguesias, os municípios devem delegar todas as competências que digam respeito a domínios da sua gestão que exigem proximidade sem exigirem escala, por via da celebração de acordos de execução.

A 28 de novembro de 2011, foi aprovada por unanimidade na sessão ordinária da Assembleia Metropolitana de Lisboa uma deliberação a respeito do processo eleitoral e das competências das áreas metropolitanas, na qual se pode ler que as áreas metropolitanas deverão compreender os seguintes três órgãos: uma assembleia metropolitana, cujos membros deverão ser eleitos direta e universalmente e capacitada

com poder de iniciativa regulamentar; um órgão executivo permanente, eleito de entre os membros da assembleia metropolitana (à semelhança do processo de eleição das juntas de freguesia); e um conselho metropolitano, de âmbito consultivo, que integre os presidentes da câmara dos municípios integrantes da área metropolitana.

No ano seguinte, as direções das Juntas Metropolitanas de Lisboa e do Porto reuniram-se para analisar a proposta da lei que, após aprovação, veio a constituir a lei n.º 75/2013. Dessa reunião saiu o consenso de que as áreas metropolitanas deveriam possuir competências de decisão de âmbito metropolitano, em áreas de intervenção como o desenvolvimento económico, a mobilidade e transportes, o ordenamento do território ou a educação, bem como os recursos indispensáveis ao exercício dessas competências. Foi afirmada a certeza de que uma solução deste género permitiria ao Estado uma poupança na ordem dos milhões de euros. A 19 de setembro de 2012, uma tomada de posição relativamente à mesma proposta de lei foi aprovada por maioria na assembleia metropolitana de Lisboa, com os votos favoráveis do PS, CDU, BE e do movimento IOMAF, que gere a câmara municipal de Oeiras. Assim sendo, os partidos do governo distanciaram-se das críticas à proposta de lei, contrariamente ao que haviam feito um ano antes. A tomada de posição afirma que a assembleia metropolitana considera inaceitável a extinção desse órgão deliberativo, apelidando essa decisão como um “ataque à democracia”. Como fundamento da discordância com a proposta de lei apresentada, os membros da assembleia metropolitana reiteraram que as áreas metropolitanas deverão configurar uma forma específica de organização territorial autárquica, só possível através da realização de eleições diretas para os seus órgãos. Além disso, esses órgãos devem ser dotados de um quadro claro de competências próprias de cariz metropolitano e gozar de autonomia financeira.

A 29 de setembro de 2013 realizaram-se eleições autárquicas em Portugal. De acordo com a lei, os mandatos de âmbito metropolitano coincidem com a duração dos mandatos autárquicos, pelo que foi na sequência deste processo eleitoral que os novos órgãos metropolitanos, constituídos ao abrigo da nova legislação, tomariam posse. O Conselho Metropolitano, órgão deliberativo da área metropolitana composto pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios integrantes, iniciou os seus trabalhos com a reunião do mês de outubro, no dia 24 desse mês. Nessa data, deliberou-se que dois dos quatro secretários metropolitanos (da Comissão Executiva Metropolitana) seriam remunerados pelas suas funções. Foi também aprovado

regimento eleitoral para a Comissão Executiva Metropolitana de Lisboa. Uma comissão eleitoral seria composta pelo Presidente do Conselho Metropolitano e por um representante de cada partido ou grupo de cidadãos com assento nas assembleias municipais, para superintender no processo eleitoral. A lista submetida a votação é eleita se reunir a maioria dos votos favoráveis num número igual ou superior a metade das assembleias municipais, desde que aqueles votos sejam representativos da maioria do número de eleitores somados de todos os municípios integrantes da área metropolitana.

A 4 de novembro de 2013, o presidente da Câmara Municipal de Lisboa, António Costa, foi eleito Presidente do Conselho Metropolitano por unanimidade de nove votos (os autarcas eleitos pelo Partido Comunista Português faltaram à votação em sinal de protesto relativamente ao processo pelo qual o voto de cada presidente no Conselho Metropolitano tem um peso proporcional ao número de eleitores que representa, ao invés da anterior regra de acordo com a qual cada voto tinha igual peso). A 14 do mesmo mês, os presidentes das câmaras de Mafra, Hélder Sousa, e de Oeiras, Paulo Vistas, foram eleitos vice-presidentes do Conselho Metropolitano por unanimidade de nove votos. Nesta distribuição de mandatos na presidência do Conselho Metropolitano pode ler-se um pacto negociado entre o Partido Socialista, o Partido Social Democrata e o grupo de cidadãos que conquistou a Câmara Municipal de Oeiras. O Conselho Metropolitano aprovou igualmente a proposta de fixar o dia e hora certos para a realização das suas reuniões ordinárias: a periodicidade seria mensal, de acordo com a lei, e a sua realização seria na terceira quinta-feira de cada mês, às 10h30, salvo se coincidir com dia não útil.

A 19 de dezembro de 2013, o Conselho Metropolitano deliberou manter suas reuniões nas terceiras quintas-feiras de cada mês, à mesma hora, no ano de 2014. A partir desta data, o Conselho Metropolitano iniciou o exercício da sua competência, que a lei lhe incumbe, de tomar posição perante quaisquer órgãos do Estado relativamente a qualquer assunto de interesse para a área metropolitana. É aprovada a posição conjunta dos municípios da AML sobre o domínio público hídrico (por unanimidade). Também é aprovado o Plano Estratégico dos Aeroportos da Rede ANA 2013-2017, recomendando-se que esse plano seja compatível com outros instrumentos de gestão territorial, nomeadamente com o PROT-AML. Por último, aprovou-se o parecer sobre o Plano de Acção Regional 2014-2020. O Governo incumbiu a CCDR-LVT de programar o novo

ciclo de fundos comunitários para o período 2014-2020, e esta remeteu-o para a apreciação do Conselho Metropolitano. O parecer foi genericamente favorável às linhas estratégicas do PAR, recomendando-se apenas à CCDR a inclusão de três eixos estratégicos: 1) a valorização do património ambiental, histórico e cultural da costa atlântica, da frente ribeirinha, dos parques naturais e dos centros históricos; 2) a regeneração de áreas industriais degradadas ou abandonadas; 3) a reabilitação urbana como condição de transição para a sociedade de baixo carbono, por via da eficiência energética, da prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas.

Na reunião de 16 de janeiro de 2014, deu-se a ocasião de aprovar a tomada de posição sobre questões relativas à EDP. O Conselho Metropolitano deliberou a constituição de um novo grupo de trabalho para a área da iluminação pública e eficiência energética e manifestar o interesse na reposição da taxa de 6% do IVA na iluminação pública e o fim do pagamento da contribuição audiovisual.

O parecer sobre o Programa Operacional Regional de Lisboa foi aprovado a 27 de fevereiro. O Conselho Metropolitano congratulou-se com o acolhimento e densificação dos três eixos estratégicos propostos, lamentando porém que sejam claramente insuficientes as verbas do FEDER alocadas à concretização da política de cidades. Encontram-se omissas ou subalternizadas no PORL áreas estratégicas fundamentais como a valorização do turismo como recurso económico e capital social basilar para a estratégia de desenvolvimento integrado da região, o investimento nas fileiras da Economia Azul, o reforço da capacidade institucional das autoridades públicas na eficiência da administração pública, a promoção da igualdade de género, do envelhecimento ativo e de uma sociedade mais inclusiva, o empreendedorismo e a necessidade de requalificação do parque escolar do 1º ciclo do ensino básico. A verba destinada à melhoria da eficiência energética é inacessível às autarquias, o que compromete a possibilidade de operações integradas entre o setor público e o privado (um objetivo da própria Comissão Europeia). O Conselho Metropolitano rejeita que possam ser inscritos no PORL quaisquer investimentos de âmbito nacional e manifesta a insuficiente verba disponibilizada para o projeto do Arco Ribeirinho Sul. São solicitados esclarecimentos de âmbito prático sobre a operacionalização da governação multinível entre administração central, regional, local e a iniciativa privada (inspirada nos princípios da governança e da subsidiariedade) e alerta-se para o facto de, face à exiguidade de verbas, a AML estar a ser forçada ao incumprimento de uma das

orientações mais fortes da Comissão Europeia para este quadro comunitário: o desenvolvimento urbano integrado e sustentável.

Foi também aprovada a tomada de posição sobre o decreto-lei n.º 45/2014 – Privatização da Empresa Geral de Fomento (por maioria de 16 votos e abstenção do autarca de Cascais). A EGF detém as participações acionistas maioritárias nas empresas multimunicipais de resíduos (uma das áreas que deve ser gerida por um organismo público intermunicipal). O Conselho Metropolitano manifesta a firme vontade de não aceitar a privatização da EGF, depois de já a Associação de Municípios Portugueses haver rejeitado essa privatização, por unanimidade. O Conselho Metropolitano declara que não compreende o facto de os municípios não poderem adquirir ações do capital social da EGF, e afirma que não está salvaguardado o interesse público, não havendo a garantia de que continue a ser praticado um tarifário adequado e justo e de que seja mantida a qualidade e a eficiência na gestão dos resíduos. Além disso, esta privatização ocorre num momento em que Portugal ainda não tem um novo Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos.

Já em junho, foi aprovada a tomada de posição sobre o novo Mapa Judiciário e fixou-se para o dia 15 de julho de 2014, entre as 19h e as 22h, a votação, em cada assembleia dos municípios integrantes da área metropolitana, da lista ordenada dos candidatos a membros da Comissão Executiva Metropolitana de Lisboa. A lista candidata só pode ser apresentada pelo Conselho Metropolitano e não há listas alternativas; a lista é votada pelas assembleias municipais numa tentativa de legitimar democraticamente a Comissão Executiva Metropolitana, mas esta constitui um órgão com o qual as assembleias municipais nunca terão uma ligação direta e que nunca responderá perante estas.

A apresentação desta lista decorreu da rejeição, em janeiro, da primeira lista ordenada que o Conselho Metropolitano apresentou à votação das assembleias municipais. Em janeiro, essa lista foi rejeitada por dez assembleias municipais e aprovada apenas em oito, pelo que o Conselho Metropolitano necessitou apresentar uma nova lista que respondesse também às intenções da CDU, que conquistou nove das dezoito câmaras municipais nas eleições autárquicas de 2013. A primeira lista era composta por Maria da Luz Rosinha (ex-presidente da Câmara de Vila Franca de Xira, do Partido Socialista), Carlos Inácio (assessor na Câmara de Lisboa, do Partido Socialista), Emanuel Costa (do PS do Montijo), Filipe Ferreira (vereador da Câmara da

Amadora pelo Partido Social Democrata) e João Coelho (administrador da Tratolixo, do Partido Social Democrata). Na nova lista, o candidato a Primeiro Secretário é o de Demétrio Alves (do PCP, ex-presidente da Câmara de Loures); os secretários executivos, remunerados pelas suas funções, são João Pedro Domingues (do PS, ex-vereador da Câmara de Loures) e Filipe Ferreira, que já constava na lista anteriormente rejeitada; os secretários não executivos propostos são Carlos Santos (ex-vereador na Moita, pelo PCP) e Emanuel Costa, já presente na primeira lista.

No dia 15 de julho, a lista única foi aprovada por dezasseis das dezoito assembleias municipais (apenas Oeiras e Sintra não aprovaram, sendo que em ambos os casos houve tantos votos favoráveis como votos contra). Dois dias depois, a Comissão Executiva Metropolitana tomou posse, às 12h30 na Fundação Cidade de Lisboa.

CONCLUSÃO

Como tivemos ocasião de analisar, a metropolização corresponde a um complexo processo que faz parte do paradigma de evolução das sociedades atuais um pouco por todo o mundo. Esse processo, por nele concorrerem fatores e aspetos verdadeiramente difíceis de enumerar com exatidão, apresenta-se impossível de evitar ou impedir. É inevitável a crescente atratividade com que surgem estes territórios, vendendo oportunidades mas também sonhos e ilusões. Da metropolização resulta uma intensa interdependência entre unidades administrativas que conferem à área um conjunto de características distintivas às quais é natural que devam corresponder soluções institucionais próprias, de forma a garantir a fórmula de governação mais eficaz e eficiente possível.

Não sendo, portanto, possível evitar que a metropolização progrida, a atitude que se espera de uma sociedade consciente é, evidentemente, confrontar os desafios inerentes ao processo de metropolização no sentido de melhorar o desempenho das cidades, limitando os seus problemas e aproveitando as oportunidades existentes ou previsíveis. De um modo geral, as metrópoles do Sul da Europa, onde se incluem as metrópoles portuguesas e em particular a metrópole de Lisboa, que foi o nosso objeto de estudo, registaram um crescimento demográfico e territorial muito rápido nas últimas décadas, tendo faltado respostas políticas que acompanhem essa evolução. Esse crescimento abrupto deu-se sem a existência de um correto planeamento territorial ou estratégico das áreas metropolitanas, pois faltava uma entidade que elaborasse esses documentos. Enquanto faltar a decisão política de adaptar o modo de governação destes espaços, de modo a enquadrar as suas dinâmicas e características específicas, eles continuarão a ser governados de acordo com unidades administrativas que apenas são responsáveis por parte do conjunto urbano, resultando em políticas insuficientes e ineficazes para os desafios da metrópole.

As instituições políticas, que gerem o território, devem fazê-lo ao serviço dos cidadãos, de onde provêm a soberania e a legitimidade de todos os órgãos políticos. Da mesma forma que têm faltado respostas institucionais às novas realidades urbanas, também as identidades e sensibilidades dos cidadãos parecem ainda não se haver atualizado a respeito dos espaços urbanos dos dias de hoje. É claro o conflito que o cidadão sente entre a sua identidade local, nacional ou internacional, e por conseguinte

entre a sua cidadania nestas diferentes dimensões. Porém, continua a faltar uma identificação do cidadão com o espaço metropolitano, para o qual, em Portugal, não é sequer chamado a eleger representantes ou a votar um programa político.

Face ao descrédito que as instituições públicas sofrem na perspetiva dos cidadãos, assente sobretudo na perceção de falta de transparência dos agentes políticos, é urgente revitalizar a consciência de cidadania e o seu exercício, sob pena de o poder político se afastar definitivamente das necessidades e reivindicações das populações que devem servir. O poder necessita descer às pessoas e os cidadãos devem assumir um papel mais relevante na definição das prioridades políticas dos espaços em que vivem, em que trabalham e, em suma, que utilizam. O caminho da democracia tem de resgatar ou reinventar mecanismos da democracia direta, de forma a superar a crise da democracia representativa. Reforçar a participação dos cidadãos na vida política e na definição de orientações estratégicas é particularmente útil, e passível de obter sucesso, quando nos referimos a uma escala de poder que é, por natureza, mais próxima das populações: a escala local ou a escala metropolitana. Para que o exercício de cidadania seja revigorado na sociedade, é necessário adotar políticas de promoção da identificação e do enraizamento dos habitantes, de forma a criar ou consolidar um sentimento de pertença comum que desperte os cidadãos para o seu papel decisivo na resolução dos seus próprios problemas. Uma vez que os autarcas têm resistido à necessidade de cooperação entre territórios interdependentes, é possível que a tal sejam forçados mediante reivindicação da sociedade civil nesse sentido.

Da mesma forma que cabe à cidade a articulação entre as dimensões global e local da economia, exige-se também uma resposta à governação das cidades que articule eficientemente os níveis central e local da administração, através da institucionalização de um poder intermédio efetivamente capaz e influente. É necessário adaptar as instituições políticas às novas realidades geográficas dos espaços urbanos, pois o anterior paradigma de governação das cidades é ineficiente para lidar com os desafios da atualidade. Esse paradigma, de acordo com o qual o nível de administração imediatamente inferior ao nacional é o dos municípios, não havendo um nível intermédio que favoreça ou force o encontro de consensos e sinergias, resulta na concorrência entre municípios que em nada beneficia o cidadão metropolitano que utiliza, no seu quotidiano, uma cidade que se estende por diversos municípios: o que verdadeiramente beneficiaria esse cidadão seria uma entidade administrativa que gerisse

os assuntos de alcance metropolitano de uma forma eficiente, num regime de cooperação.

Uma instituição de nível intermédio, nos espaços metropolitanos, teria a seu cargo a definição de um programa estratégico para o território e a gestão de um conjunto de áreas para as quais tanto a administração central como a local são ineficazes ou insuficientes. Essa autoridade metropolitana necessitaria vincular os municípios. Neste momento, em Portugal, muitas das competências de natureza metropolitana constituem atribuições dos municípios ou do Estado central: no primeiro caso, não existe garantia de concertação de interesses entre as populações interessadas que suplantam os limites municipais (por exemplo, ao nível do planeamento urbano); no segundo caso, a administração central não tem a proximidade suficiente às populações para que a gestão dessas competências seja eficiente. Ambos os níveis de administração têm revelado forte resistência à cedência de competências a uma eventual autoridade metropolitana, receando perder protagonismo político ou capacidade de intervenção no território sob sua jurisdição. Os autarcas portugueses têm revelado pouco espírito de parceria para submeter à gestão inter ou supramunicipal as áreas da política local que exigem maior escala.

A instituição de um poder intermédio para as grandes áreas urbanas envolveria a criação de uma nova entidade coordenadora supramunicipal. No entanto, o modelo vigente em Portugal constitui essencialmente um modelo associativo dos municípios integrados funcionalmente na área metropolitana. No final da década de 1990, decorreu em Portugal um debate relativo à criação de regiões administrativas, que constituiriam entidades de administração intermédia entre as escalas nacional e local. Na área de Lisboa, a região administrativa proposta correspondia precisamente ao território da área metropolitana. Porém, o chumbo em referendo desta proposta de regionalização afastou até hoje a criação de órgãos políticos para a área metropolitana com eleição direta por parte da população e sem a participação direta dos autarcas nos órgãos metropolitanos.

Uma governação mais eficaz e eficiente da área metropolitana de Lisboa seria útil à projeção da região no âmbito nacional e internacional, tratando-se ela do principal argumento português no processo de globalização. Governar os municípios da área metropolitana como se de uma só cidade se tratasse visa, por exemplo, a concentração de massa crítica que viabilize determinados investimentos que concretizarão uma maior visibilidade e projeção da capital portuguesa. No entanto, essa estratégia leva-nos a um

importante dilema: face à já excessiva centralização de poder e de capacidade económica em Lisboa e face ao despovoamento de muitas regiões do país, não estaremos a ser prejudiciais ao resto do país se investirmos numa fórmula de capacitar e potenciar Lisboa?

A solução terá de estar no meio-termo: por um lado, numa política de combate aos desequilíbrios regionais, promovendo a coesão territorial e o incremento das oportunidades de vida e emprego nas regiões mais periféricas do país; e, por outro lado, uma governação acertada da capital para que ela se torne uma alavanca do crescimento e desenvolvimento económico do resto do país, conferindo-lhe dimensão europeia. A criação de instâncias de poder intermédio, não apenas nas metrópoles mas nas restantes regiões do país, alteraria o paradigma responsável pelo excessivo centralismo de Lisboa desde a fundação do país: Lisboa tem sempre exercido um poder político dominador relativamente à dimensão local, dominando todas as regiões do país pois a elas nunca coube a definição das suas próprias prioridades.

Em Portugal, o Estado central concentra em si a generalidade dos poderes e competências que vinculam todo o território, através dos seus serviços concentrados ou desconcentrados; os municípios, por sua vez, consagraram-se como importantes atores políticos. Falta, porém, estabelecer um nível de poder efetivo entre o poder central e o poder local, no que seriam as áreas metropolitanas e as regiões administrativas. João Seixas (2012) defende uma descentralização político-administrativa assente na descentralização nacional, através da regionalização e da metropolização do poder, e na descentralização municipal, através da institucionalização dos distritos urbanos e bairros administrativos.

No contexto europeu, apesar de orientações da OCDE e da Comissão Europeia relativamente aos princípios fundamentais que devem observar-se na governação das cidades, encontramos realidades muito distintas ao nível dos modelos adotados para a gestão das grandes áreas urbanas, e sobretudo grandes dissonâncias ao nível dos recursos disponibilizados às instâncias de poder mais próximas da população. Ao passo que na Dinamarca, no ano de 2008, as escalas local e regional foram responsáveis por 64% da despesa pública total, Portugal encontra-se pouco acima da Grécia, onde ao poder territorializado apenas foi atribuído 6% da despesa pública (Seixas *et al*, 2012: 64). No nosso país, o orçamento dos órgãos da Área Metropolitana de Lisboa, em 2011, foi de 3,5 milhões de euros, enquanto a CCDR-LVT (órgão desconcentrado do Estado

central com competências metropolitanas ao nível do planeamento, por exemplo) beneficiou de 10,6 milhões de euros. Apenas 59% do orçamento da área metropolitana provinha do Estado central (contra os 86% do orçamento da CCDR-LVT), e 39% provinha de transferências dos municípios, o que revela a natureza associativa do modelo vigente na área metropolitana de Lisboa. Em 2005, a administração central era dotada de 87% dos recursos orçamentais (Ferreira, 2005: 44-45).

Grande parte das áreas que requerem uma gestão inter ou transmunicipal continua a ser gerida por áreas do poder público de uma escala menor ou maior do que a escala metropolitana ou regional, situação que ainda se agrava mais quando as empresas públicas que fazem essa gestão estão a ser privatizadas, deixando o poder público, que provém dos cidadãos, de ter uma palavra a dizer sobre a orientação dessas empresas no sentido da salvaguarda do interesse público. Nas áreas metropolitanas, verificando-se externalidades que decorrem da intensa interdependência dos municípios, é urgente internalizar esses efeitos, subindo o nível a que as decisões são tomadas para que o território afetado seja inteiramente vinculado. Trata-se, em resumo, de gerir cada uma das áreas políticas na sua escala pertinente, de modo a que a gestão seja eficaz e suficiente e resulte em menos gastos.

O desenvolvimento do país está dependente de um modelo de administração pública que evite sobreposição de competências, desequilíbrios, dispêndio excessivo de recursos e que, em suma, responda depressa e bem às exigências das populações. Há, nesse sentido, importantes alterações a fazer na estrutura da administração do Estado para a tornar mais moderna e eficiente. Enquanto essas mudanças não forem concretizadas, a administração do Estado continuará a ser ineficiente e a solucionar mal os problemas das populações; o Estado central tem intervenção direta nos assuntos metropolitanos, que seriam geridos com mais eficiência e eficácia por um nível de poder ajustado à dimensão da área metropolitana.

No entanto, esta cultura política desajustada às exigências reais e atuais está assente na própria cultura da sociedade civil que tem aceitado a excessiva centralização do poder no Estado central, o que resulta da grande coesão da sociedade ao nível cultural e identitário. Com o chumbo da proposta de regionalização percebe-se como se mantém a ideia de que o Estado central deve continuar a exercer o domínio e a influência que tem, na verdade, resultado nas disfuncionalidades e discrepâncias regionais em Portugal. Porém, é previsível que o aumento das qualificações na

sociedade portuguesa, o acesso mais democratizado ao conhecimento e a permeabilidade da sociedade às ideias bem-sucedidas noutros países beneficiem uma alteração estrutural na mentalidade dos portugueses, podendo mesmo aumentar a sua disponibilidade para exercer a cidadania de um modo contínuo e responsável.

É preciso caminhar no sentido de um desenvolvimento que realize uma visão estratégica de longo prazo do território, pensando a sua sustentabilidade social, económica e ambiental, tornando Lisboa uma cidade mais atrativa para quem nela vive e para quem nela pondera investir. É necessário contrariar décadas sucessivas de desestruturação do território, através de investimentos estruturais. É necessário apostar na intermodalidade do transporte público, melhorando a oferta do serviço sem o aumento das tarifas, e conter a utilização dominante do transporte privado motorizado. É necessário criar instâncias de poder que sejam responsáveis (e que consigam fazê-lo com autonomia) por definir e implementar estratégias de longo prazo e por planear, construir e gerir equipamentos de carácter metropolitano. Entre os desafios para Lisboa, encontramos a ampliação da sua vocação e projeção internacionais, a coesão territorial e social, a salvaguarda do património edificado, a promoção de um sentimento de pertença comum, a resolução de problemas de mobilidade, a valorização ambiental e a concretização da sociedade de baixo carbono. Nenhum destes objetivos, entre outros, poderia ser alcançado com o esforço desconcertado de cada um dos municípios da área metropolitana.

Se os municípios e a administração são governados por órgãos democraticamente eleitos, é necessário que os órgãos de gestão metropolitana também sejam diretamente votados pela população, para que tenham de responder perante os eleitores. As orientações da OCDE apontam neste sentido. Assim não sendo, é difícil que os restantes níveis de poder deixem de exercer as suas competências e as deleguem numa instância que não está democraticamente legitimada para exercer autoridade sobre a população e sobre o território. A eleição dos órgãos é também uma forma, por si só, de aproximar os cidadãos das instituições políticas e de criar uma identidade metropolitana. Haverá, no entanto, muitas modalidades que essa eleição direta poderá assumir, incluindo a eleição direta de ambos os órgãos (executivo e deliberativo, como no caso da eleição dos órgãos municipais) ou apenas do órgão deliberativo, elegendo-se o executivo de entre os seus membros. Apenas com um mandato específico para a gestão metropolitana se pode esperar que os agentes políticos tomem decisões de âmbito

metropolitano sem procurarem favorecer, em primeiro lugar, o município cujos eleitores os elegeram.

Com a nova lei em vigor, as áreas metropolitanas deixaram de ser regidas por uma lei própria, uma vez que ela esclarece sobre o funcionamento e sobre o estatuto não apenas das áreas metropolitanas, mas igualmente das autarquias locais e das restantes entidades intermunicipais. O carácter especial desta associação de municípios, que deveria constituir-se como um agente político mais forte e interveniente do que uma associação de municípios, vê-se assim, de algum modo, esvaziado. A área metropolitana de Lisboa, ao longo dos anos e desde a entrada em vigor da nova lei, tem constituído sobretudo um órgão de pressão em que os municípios adotam tomadas de posição conjuntas, sem poder de influenciar as decisões, nas quais a administração central não tem recuado. O Conselho Metropolitano assume que a área metropolitana não tem conseguido cumprir as exigências europeias, nomeadamente ao nível do desenvolvimento sustentável, por falta de verbas. Contudo, a falta de um modelo de governação adequado a uma área urbana desta dimensão e complexidade é também um fator importante que resulta na incapacidade política de alcançar esses objetivos.

A falta de legitimidade democrática mantém-se, tendo-se mesmo agravado: os partidos e grupos de cidadãos minoritários, que têm assento nas assembleias municipais, são excluídos dos órgãos metropolitanos porque o órgão deliberativo da área metropolitana passou a ser constituído pelos presidentes das câmaras municipais, como se cada município constituísse um círculo eleitoral que apenas elege um representante para o Conselho Metropolitano.

Contudo, o órgão executivo (a Comissão Executiva Metropolitana), apesar de carecer de legitimidade democrática, ganhou mais legitimidade política uma vez que os seus membros cumprem um mandato exclusivo para esse órgão, contornando o problema, que se arrastou por mais de vinte anos, da indisponibilidade dos autarcas para exercer essas funções. Ainda assim, a Comissão Executiva Metropolitana decorre de arranjos entre os partidos políticos, sem que a população seja auscultada ou vote um programa eleitoral. A lista aceite pelas assembleias municipais foi composta exclusivamente por membros do sexo masculino, apesar de o Conselho Metropolitano lamentar que as verbas comunitárias do FEDER não permitam promover a igualdade de género.

Encontramo-nos, neste momento, numa fase determinante para a definição do futuro da área metropolitana de Lisboa enquanto ator mais ou menos influente nas áreas políticas a que deve ser chamado. Com a aprovação da nova lei e com a constituição de órgãos que não existiam ao abrigo das leis anteriores, vivemos um tempo em que é importante reinventar práticas, definir estratégias de médio e longo prazo e, em suma, descontinuar um paradigma em que a área metropolitana não soube, ou não pôde, assumir o papel de que a sociedade tanto necessita. É importante que seja concretizada a descentralização administrativa e as delegações de competências previstas na lei 75/2013.

De acordo com a Constituição, podem ser criadas novas fórmulas de governação autárquica específicas para as regiões e para as áreas metropolitanas. Segundo a Carta Europeia da Autonomia Local, os órgãos de poder das autarquias devem ser legitimadas por sufrágio direto. Assim sendo, as soluções de governação metropolitana encontradas em Portugal devem ser consideradas autarquias, ao abrigo da Constituição, e dessa forma a lei vigente viola a Carta Europeia da Autonomia Local porque a população não vota a composição dos órgãos deliberativo ou executivo das áreas metropolitanas.

As regiões administrativas, segundo a lei-quadro das mesmas, respondiam com eficácia ao princípio da subsidiariedade e da legitimação popular dos órgãos políticos. Com a rejeição da regionalização em referendo, Portugal perdeu a oportunidade de descentralizar nas regiões (e na área metropolitana, no caso de Lisboa) competências de âmbito intermédio que a Administração central continua a exercer sem garantias de eficiência e sem caráter de proximidade. Se o resultado do referendo fosse favorável à criação das regiões administrativas, a área metropolitana de Lisboa ter-se-ia dotado de órgãos democraticamente eleitos pelos cidadãos, de mais meios de intervenção e de competências de decisão efetiva sobre o território.

É urgente dar o salto qualitativo de uma instância metropolitana marcadamente intermunicipal para uma entidade supramunicipal. O modelo de acordo com o qual a área metropolitana de Lisboa constitui uma associação de municípios encontra-se esgotado porque os mais de vinte anos volvidos desde a sua criação já nos permitiram testemunhar a ineficácia e a insuficiência desse modelo em responder ao que é verdadeiramente exigido. A autoridade metropolitana deverá ser composta de órgãos democraticamente eleitos e desempenhar um rol de competências de âmbito metropolitano, cumprindo o princípio da subsidiariedade. A essa autoridade devem ser

atribuídas apenas as funções que requerem maior escala do que a local e maior proximidade do que a intervenção direta do Estado central. O financiamento deste nível de poder deve ser garantido, em primeiro lugar, por transferências do Orçamento de Estado, assim como para ele devem transitar meios humanos para exercer as competências atribuídas. Apenas deste modo é previsível que a capital portuguesa possa vencer o desafio da globalização, da democracia, da competitividade e do bem-estar de quem nela reside e trabalha.

Entre as competências a ser desempenhadas por órgãos verdadeiramente capacitados de meios de intervenção ao nível metropolitano, apontamos, sem a pretensão de sermos exaustivos, a elaboração e execução de planos estratégicos e de ordenamento do território de alcance metropolitano, a coordenação dos Planos Directores Municipais, a coordenação das políticas municipais aos níveis da mobilidade, da habitação e dos serviços de abastecimento e saneamento, a coordenação dos operadores de transportes e a concessão dos serviços de transportes coletivos, a auscultação sobre investimentos europeus e nacionais no território, a apresentação de candidaturas aos fundos europeus e a gestão dos Programas Operacionais e a articulação dos investimentos municipais de interesse metropolitano (Pereira e Silva em Pereira, 2001: 86-87).

Evitar que a Administração central exerça a maioria destas competências significa desviarmo-nos do labirinto administrativo que tem sido um obstáculo à solução de muitos dos problemas que a população e o território enfrentam. A atual prática no que diz respeito à resolução destes problemas encontra-se desatualizada porque a administração do Estado não soube acompanhar as mudanças sociais que decorreram de mudanças no território. As propostas aqui enunciadas quebrariam o excessivo centralismo do poder em Portugal, evitariam uma governação predominantemente setorial e desconexa e evitariam, também, sobreposições de competências entre diferentes entidades. É necessário organizar os serviços públicos e a administração do Estado de um modo mais inteligente e, dessa forma, mais eficiente.

Uma solução seria seguir um pouco o exemplo espanhol, concretizando a regionalização do país e consolidando a metrópole de Lisboa como uma das regiões autónomas, atribuindo-lhe assim órgãos de poder intermédio que são comuns a todas as regiões, cujas competências incluem o domínio legislativo em algumas áreas. Em casos específicos no interior da área metropolitana, fundir municípios de forma a elevar a

escala de intervenção e internalizar externalidades (tendo, contudo, o cuidado de não afastar os serviços fundamentais das populações que esses serviços servem) pode também ser uma boa opção, como o demonstra o caso de Copenhaga.

Devemos concluir, tendo em consideração todas as informações e argumentos apresentados, que o modelo de governação metropolitana adotado no caso de Lisboa, que tem vindo a sofrer algumas alterações desde a sua implantação sem, contudo, ser alterado o paradigma vigente, revelou-se em mais de vinte anos ineficiente enquanto modelo de governação de uma metrópole moderna, com os seus desafios, problemas e oportunidades específicos. Os atuais órgãos da área metropolitana não têm conseguido gerar os benefícios que deveriam decorrer de uma instância de nível intermédio, pelo que é urgente encontrar soluções que respondam com melhores níveis de eficiência à realidade da cidade contemporânea. Apenas com uma administração pública eficiente, moderna e ajustada à realidade poderá o Estado servir a população e ter sobre o território uma ação benéfica. Enquanto tal não for conseguido, Lisboa sofre o risco de se isolar no contexto europeu e perder o jogo da sua internacionalização, a qual é necessária para o desenvolvimento económico, social e cultural do próprio país.

FONTES BIBLIOGRÁFICAS

PUBLICAÇÕES

ASCHER, François – Metapolis: Acerca do Futuro da Cidade. Oeiras: Celta Editora, 1995. ISBN 972-8027-89-3

BRANCO, Daniel, 2011, “AML – 20 anos e sem legitimidade democrática”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2011]), pp.26-27

BRANCO, Rosa Maria Pires – Competitividade e Governação – o caso da Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. 2009. 243 p. Tese de doutoramento.

CABRITA, Eduardo, 2011, “Áreas Metropolitanas: duas décadas em busca de identidade e legitimidade”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2011]), pp.24-25

Carta Europeia de Autonomia Local. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-15-10-985-ets-122.html>

CARVALHO, Carlos Humberto de, 2011, “A oportunidade de criar efectivas Áreas Metropolitanas ficou mais uma vez pelo caminho”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2011]), pp.32-33

CARVALHO, Carlos Humberto de, 2013, “O Governo e a Assembleia da República deviam ter a coragem política de ouvir os autarcas eleitos”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2013]), pp. 18-21

DOMINGUES, Álvaro – As Áreas Metropolitanas. In MEDEIROS, Carlos Alberto (coord.) – Geografia de Portugal. Rio de Mouro: Círculo de Leitores, 2005, vol.2. ISBN 972-42-3538-6. pp. 211-225

FERRÃO, João et al – Poder central, poder regional, poder local: uma perspectiva histórica. Lisboa: Cosmos, 1997. ISBN 972-762-055-8

FERRÃO, João – Sistema Urbano Nacional - Síntese. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2003. ISBN 972-8569-32-7

FERREIRA, António Fonseca – Gestão Estratégica de Cidades e Regiões. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. ISBN 972-31-1133-0

FERREIRA, Vítor Matias – Lisboa, a Metrópole e o Rio. Lisboa: Editorial Bizâncio, 1997. ISBN 972-53-0004-1

GOMES, Rogério – A Região Urbana. Lisboa: Urbe, 2007. ISBN 978-972-8731-27-4

GONÇALVES, Joaquim Martins, 2011, “Falta ao edifício do Poder Local o pilar das Regiões Administrativas”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2011]), pp.36-37

HAHN, Johannes, 2013, “Concentração no emprego e crescimento”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2013]), pp. 24-27

LEFÈVRE, Christian - The Improbable Metropolis: Decentralisation and Local Democracy Against Metropolitan Areas in the Western World. In SEIXAS, João e ALBET, Abel – *Urban Governance in Southern Europe*. Londres: Ashgate, 2012. ISBN 978-1-4094-4434-3

LIBERATO, José Manuel Nunes, 2011, “Uma solução legislativa equilibrada e oportuna”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2011]), pp.20-21

LOPES, Ernâni Rodrigues – O Papel das Cidades no Desenvolvimento de Portugal. Lisboa: O SOL é Essencial S.A., 2009. ISBN 978-989-8120-13-7

MADEIRA, Helder Nobre, 2011, “Os vinte anos da Área Metropolitana de Lisboa”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2011]), p.31

MAIA, José Manuel, 2011, “É absolutamente necessário um Poder Regional Metropolitano”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2011]), pp.34-35

MARQUES, Teresa Sá – Sistema Urbano e Territórios em Transformação. In MEDEIROS, Carlos Alberto (coord.) – Geografia de Portugal. Rio de Mouro: Círculo de Leitores, 2005, vol.2. ISBN 972-42-3538-6. pp. 190-210

MATEUS, Augusto, 2013, “As capacidades existentes na Região de Lisboa devem estar ao serviço do resto do País”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2013]), pp. 34-39

OECD Observer – The Reform of Metropolitan Governance [Em linha]. OECD, 2000. [Consult. 26 Nov. 2013]. Disponível em: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/1918016.pdf>

PEIXOTO, João, 1987, “O Crescimento da População Urbana e a Industrialização em Portugal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, Coimbra, pp. 101-114.

PEREIRA, Margarida (coord.) – Actas do Seminário Internacional. Território e Administração – Gestão das Grandes Áreas Urbanas. Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia, 2001. ISBN 972-98309-6-7

PORTAS, Nuno et al – Políticas urbanas: tendências, estratégias e oportunidades (volume 1). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003-2011. ISBN 972-31-1061-X

SALGUEIRO, Teresa Barata – A Cidade em Portugal: uma geografia urbana. Porto: Edições Afrontamento, 1992. ISBN 972-36-0202-4

SALGUEIRO, Teresa Barata – Lisboa, Periferia e Centralidades. Oeiras: Celta Editora, 2001. ISBN 972-774-109-6

SEARA, Fernando, 2013, “Competências das Áreas Metropolitanas devem ser exercidas em exclusividade”, *Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa*, 1º semestre ([2013]), pp. 12-15

SEIXAS, João, BRANCO, Rosa e SOL, Garson – A governação metropolitana na Europa [Em linha]. Lisboa e Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012. [Consult. 8 Set 2014]. Disponível em WWW:<URL:http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/governanca_europa.pdf>.

SEIXAS, João – A Cidade na Encruzilhada: repensar a cidade e a sua política. Porto: Edições Afrontamento, 2013. ISBN 978-972-36-1260-8

SERRANO, João, 2011, “É necessário criar uma verdadeira autarquia metropolitana nos termos previstos pela Constituição”, Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa, 1º semestre ([2011]), pp.38-39

SOARES, João Barroso, 2011, “Falta uma abordagem regional aos problemas do território e coragem política para a fazer”, Metrópoles: revista da Área Metropolitana de Lisboa, 1º semestre ([2011]), pp.28-29

LEGISLAÇÃO NACIONAL

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 10/90 – Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres.

Lei n.º 44/91 – Cria as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Lei n.º 56/91 – Lei quadro das regiões administrativas.

Lei n.º 19/98 – Lei de criação das regiões administrativas.

Lei n.º 169/99 - Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 5-A/2002 – Altera o quadro de competências e o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 10/2003 - Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos.

Decreto-lei n.º 104/2003 – Cria as comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

Lei n.º 46/2008 – Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Lei n.º 1/2009 - Estabelece o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto.

Despacho n.º 8005/2011 – Operacionaliza a efectiva transferência e partilha de competências entre o IMTT e as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto.

Lei n.º 75/2013 - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

URL INSTITUCIONAIS

[acedidos em: 26/11/2013]

Área Metropolitana de Lisboa – [http:// www.aml.pt/](http://www.aml.pt/)

Câmara Municipal de Alcochete – <http://www.cm-alcochete.pt/pt>

Câmara Municipal de Almada - <http://www.m-almada.pt/>

Câmara Municipal de Amadora - <http://www.cm-amadora.pt/>

Câmara Municipal de Barreiro – <http://www.cm-barreiro.pt/>

Câmara Municipal de Cascais – <http://www.cm-cascais.pt/>

Câmara Municipal de Lisboa - <http://www.cm-lisboa.pt/>

Câmara Municipal de Loures - <http://www.cm-loures.pt/>

Câmara Municipal de Mafra- <http://www.cm-mafra.pt/>

Câmara Municipal de Moita - <http://www.cm-moita.pt/>

Câmara Municipal de Montijo – <http://www.mun-montijo.pt/>

Câmara Municipal de Odivelas – <http://www.cm-odivelas.pt/>

Câmara Municipal de Oeiras - <http://www.cm-oeiras.pt/>

Câmara Municipal de Palmela - <http://www.cm-palmela.pt/>

Câmara Municipal de Seixal - <http://www.cm-seixal.pt/>

Câmara Municipal de Sesimbra- <http://www.cm-sesimbra.pt/>

Câmara Municipal de Setúbal - <http://www.mun-setubal.pt/>

Câmara Municipal de Sintra - <http://www.cm-sintra.pt/>

Câmara Municipal de Vila Franca de Xira - <http://www.cm-vfxira.pt/>

URL PARA ESTATÍSTICAS

Anuário Estatístico da Região Lisboa 2012 -
http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=209572834&PUBLICACOESmodo=2 [acedido em 21/01/2014]

Instituto Nacional de Estatística – www.ine.pt [acedido em 27/11/2013]